

CAI  
Z2  
-C52

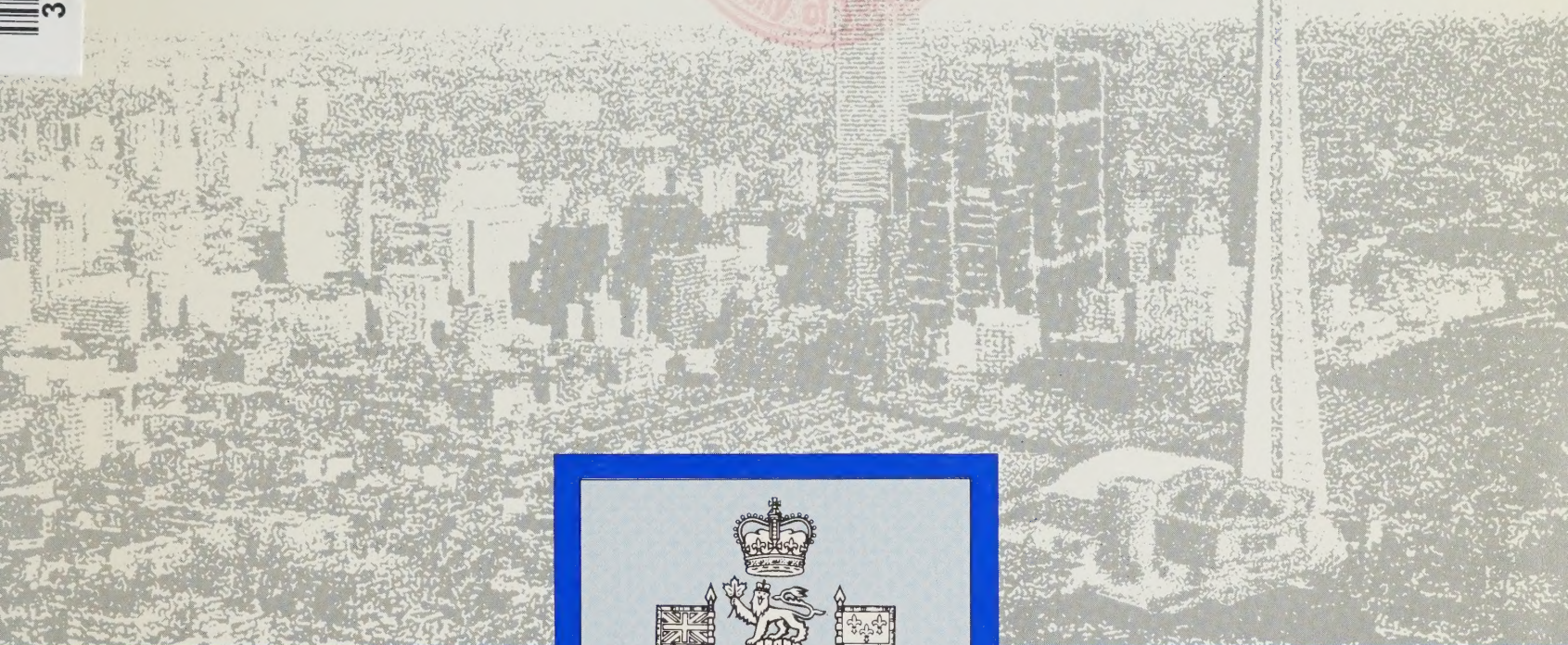
# Annual Conference of First Ministers

Toronto, Ontario  
November 26-27, 1987

800-24/007

Government  
Publications

3 1761 11890223 8



## Report of the Federal-Provincial Task Force on Regional Development Assessment







Report of the  
Federal-Provincial Task Force  
on  
Regional Development Assessment

May 1987

The illustrations of the provincial coats of arms on the cover were  
provided by the Public Archives of Canada.



## TABLE OF CONTENTS

<b>Executive Summary .....</b>	<b>ix</b>
<b>Foreword .....</b>	<b>xi</b>
<b>1. Regional Development: The Context.....</b>	<b>1</b>
1.1 Objectives and Issues .....	1
1.1.1 Objectives.....	1
1.1.2 Issues .....	2
1.2 Overview of Indicators and Trends.....	3
<b>2. Approaches to Regional Development:</b>	
<b>Past and Present .....</b>	<b>7</b>
2.1 Spending on Regional Development: Trans- fers versus Development Expenditures .....	7
2.1.1 Federal Transfers to Individuals .....	7
2.1.2 Federal Transfers to the Provinces .....	8
2.1.3 Federal Expenditures for Regional Economic Development .....	9
2.1.4 Conclusions .....	9
2.2 Development Initiatives: The Instruments ...	10
2.2.1 Assistance to Rural Areas .....	10
2.2.2 Infrastructure Support.....	10
2.2.3 Growth Centres .....	11
2.2.4 Comprehensive Development .....	11
2.2.5 Financial Assistance to Industry.....	11
2.2.6 Observations and Conclusions.....	12
2.3 The Resource Allocation Process in Regional Development.....	13
2.3.1 Allocation on the Basis of Fiscal Resources.....	14
2.3.2 Allocation on the Basis of Economic Need .....	15
2.3.3 Historical Allocations .....	16
2.3.4 Region-specific Allocations .....	17
2.3.5 Ad hoc Allocations .....	18
2.3.6 Constraints .....	18
2.3.7 European Experience .....	18
2.3.8 Conclusions .....	18

<b>3. Regional Development in the National Policy Context .....</b>	<b>19</b>
3.1 Relationship of National Policies and Programs to Regional Development .....	19
3.1.1 General Government Expenditures.....	20
3.1.2 Trade and Tariff Policies .....	21
3.1.3 Training.....	22
3.1.4 Transportation .....	22
3.1.5 Conclusions .....	22
3.2 Implications of Canada-U.S. Freer Trade for Regional Development .....	23
3.2.1 Experience to Date .....	23
3.2.2 Implications for Regional Development .....	25
3.3 National Policies and Regional Development: Institutional Issues .....	27
<b>4. New Directions .....</b>	<b>31</b>
4.1 The Economic Environment in the Next Decade.....	31
4.1.1 The Global Environment .....	31
4.1.2 Provincial Perspective .....	34
4.1.3 Recapitulation: Regional Development Adapting to Change .....	35
4.2 The Foreign Experience.....	35
4.2.1 Structural Change and Fiscal Restraint .....	35
4.2.2 A Shift in the Focus of Regional Policy .....	36
4.2.3 Observations .....	36
4.3 New Policy and Program Directions .....	37
4.3.1 Transfers and Incentives.....	37
4.3.2 Education and Training .....	38
4.3.3 Innovation and Technology .....	39



4.3.4 Entrepreneurial Development and Small Business .....	40
---	----

4.3.5 Urban Growth and Regional Development.....	41
---	----


<b>5. Conclusions .....</b>	<b>43</b>
-----------------------------	-----------

5.1 The Record.....	43
---------------------	----

5.2 The Future .....	43
----------------------	----

## **Annexes**

1. Terms of Reference .....	47
2. Task Force Members .....	49
3. Past Resource Allocation Trends .....	51



Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118902238>



## LIST OF TABLES

**Table 1.1**

Components of Regional Policy .....	2
-------------------------------------	---

**Table 1.2**

Earned Income per Capita by Province and Territory, Selected Years, 1966-84, Relationship to National Average .....	3
---	---

**Table 1.3**

Provincial Gross Domestic Product at Market Prices, per Capita, by Province and Territory, Selected Years, 1966-84, Relationship to National Average .....	3
--	---

**Table 1.4**

Personal Income per Capita, by Province and Territory, Selected Years, 1966-84, Relationship to National Average .....	4
--	---

**Table 1.5**

Unemployment Insurance Payments per Capita by Province and Territory, Selected Years, 1966-85 .....	4
---	---

**Table 1.6**

Personal Transfers as a Share of Personal Income, by Province and Territory, Selected Years, 1966-84 .....	4
--	---

**Table 1.7**

Employment Growth by Province, Selected Periods .....	5
---	---

**Table 1.8**

Provincial and Canadian Unemployment Rates, Selected Years, 1966-85 .....	5
---	---

**Table 2.1**

Major Federal Transfers to Individuals .....	7
--	---

**Table 2.2**

Unemployment Insurance Payments, by Province and Territory, 1966-85, Selected Years .....	7
---	---

**Table 2.3**

Unemployment Insurance Payments, by Province and Territory, 1985 .....	7
--	---

**Table 2.4**

Indices of Fiscal Capacity, 1977/78 and 1985/86 .....	8
---	---

**Table 2.5**

Selected Federal Regional Development Expenditures: GDAs and ERDAs, Selected Years, 1976-85 .....	9
---	---

**Table 2.6**

RDIA/IRDP Expenditures by Province and Territory, Selected Fiscal Years, 1971-85 .....	9
--	---

**Table 2.7**

Value of Personal and Corporate Tax Points, 1986/87 .....	14
---	----

**Table 2.8**

Provincial Allocation Based on Equalization .....	15
---	----

**Table 2.9**

Economic Indicators .....	16
---------------------------	----

**Table 2.10**

Historical Regional Development Allocations .....	16
---	----

**Table 3.1**

National Defence Spending by Province, 1983/84 .....	20
---	----

**Table 3.2**

Evolution of Federal Agri-Food Expenditures .....	21
--	----

**Table 3.3**

Federal Expenditures in the Agri-Food Sector .....	21
---	----

**Table 3.4**

Regional Industrial Expansion Grants and Contributions by Region .....	21
---	----

**Table 3.5**

U.S. Countervailing Duty Investigations of Canadian Exports, 1980-86 .....	23
---	----



## EXECUTIVE SUMMARY

On June 4, 1986, federal and provincial Ministers responsible for regional economic development agreed to appoint a task force of officials "to identify approaches and measures which have been and will be effective in achieving the goals of regional development, in the past and for the next decade."

The work of the Task Force on Regional Development Assessment was carried out in two phases. The first was a retrospective assessment of regional development program efforts over the past 20 years. This phase resulted in an interim report presented to Ministers on October 29, 1986. The second phase was prospective. It sought to identify the direction regional development efforts should take over the next decade. The final report of the Task Force was presented to Ministers on May 28, 1987. Both the interim and final reports have been combined in this publication.

In their retrospective analysis of regional development practice and experience in Canada, the Task Force came to the following conclusions.

- i) The resources applied specifically to regional development over the past 25 years have been small in relative terms, less than 3% of total federal economic expenditures. Greater expenditures could well have had significantly greater results.
- ii) Regional development efforts in the 1970s were effective and successful in the context of the amount of resources applied to them. The principal reason for success was that the majority of the funding was spent on programming designed to meet the needs of the areas in which it was applied.
- iii) The frequently expressed negative view of regional development programs is to a great extent due to the expectations raised by such programs. Results must be judged on the resources used to achieve them in relation to the scope of the problem.
- iv) Flexibility is vital to regional development. It is important to note that national programs that tend to support the status quo will, by definition, tend to increase regional disparities.

From the review of the economic environment in prospect over the next decade, it was concluded that:

- i) overall, the resource sectors will account for a declining rather than expanding share of the contribution to earned income and employment growth in Canada's regions;
- ii) the critical factor in international competitiveness will be the application of technology to products and processes;
- iii) the most pervasive trends in the structure of output and employment are the emergence of a dynamic and expanding service sector and of a vibrant small business economy;
- iv) small business and entrepreneurial development represent the most promising footholds for market-based development in all regions of Canada;
- v) a continuing shift of income and employment from rural to urban areas is an inevitable consequence of economic change;
- vi) regional competition and comparative advantage in Canada will be based increasingly upon economic competition and specialization among urban centres;
- vii) traditional impediments to a more decentralized pattern of economic activity (namely market size and transportation costs) will be less of a determinant in the future of knowledge-based industries, but in the absence of concerted efforts to stimulate regionally based urban centres, the market consequences of structural change will increase regional disparity in Canada;
- viii) technological opportunity will accelerate the pace of economic change, reinforced by the flows of trade and investment; and
- ix) effective regional development policies need to place a premium on measures which promote flexibility and adaptability in the regional economies.

Based on analysis of the record and prediction of future trends, the Task Force identified some general orientations to direct regional development policy over the next decade. The Task Force suggests that a new agenda is called for, one that takes a broader-based approach to regional development and regionally based strategies. The key elements of that agenda are highlighted, focussing on five main areas:

- i) design of the transfer system in ways that encourage productive employment supported by income security measures;
- ii) re-orientation of the education and training system as a key component of public investment in regional economic development;
- iii) diffusion of innovation and technology as a prerequisite for structural improvement of the less advantaged regions;
- iv) promotion of entrepreneurial development and small business formation to support employment growth and wealth creation; and
- v) urban specialization as a component of regionally based development strategies.

In addressing the question of national policies and regional development, the Task Force adopted an institutional perspective and observed that:

- i) joint planning and programing between the federal and provincial or territorial governments can provide an effective mechanism to reconcile national policies and regional development;
- ii) sectoral policies and programs are most responsive to regional development objectives when their objectives form part of the collective decision-making and priority-setting process of Ministers;
- iii) regionally sensitive implementation of sectoral policies and programs works best when there is a significant degree of delegation to regional managers accompanied by flexibility in program design;
- iv) the regional effectiveness of government policies and programs is enhanced by advance consultation with the target client groups of the initiatives; and

- v) efforts to strengthen the economic structure of less-advantaged regions will require a pro-active government role with the private sector, backed by resources and a willingness to innovate and experiment with policies and program design.

Implicit throughout the report is the view that regional development and economic federalism are part of the Canadian reality. The regional development agenda is a very broad one which does not lend itself to the narrow confines of government activity. A forward-looking regional development agenda needs to cast a very broad net to capture those elements which are most relevant to the achievement of equity and prosperity.

---

Editor's note: This report was completed in May 1987. Chapter 3.2 "Implications of Canada-U.S. Freer Trade for Regional Development" should be read in light of the elements of the Canada-U.S. Freer Trade Agreement announced October 4, 1987.



## FOREWORD

The Task Force on Regional Development Assessment was established by Federal and Provincial Regional Development Ministers at their meeting in Belleville, Ontario, on June 4, 1986. The objective of the Task Force was "to identify approaches and measures which have been and will be effective in achieving the goals of regional development, in the past and for the next decade." The terms of reference agreed by Ministers are included in Annex 1.

Our point of departure has been the principles for regional economic development enumerated by Ministers in the Intergovernmental Position Paper of June 1985. Our objective is to support the cooperation among governments necessary for the successful pursuit of those principles.

The first phase of our work provided a retrospective on regional development practice and experience in Canada. An interim report was submitted to Ministers at their meeting in Ottawa on October 29, 1986. The report offered a number of observations and conclusions about conditions for success in the design and operation of policies and programs directed to regional development.

Ministers agreed that the second phase of the work of the Task Force should address the orientation of regional development policy over the next decade including, *inter alia*:

- i) regional development programming appropriate to the future economic environment;
- ii) the relationship between Canada/U.S. trade negotiations and regional development policies and programs;
- iii) resource allocation to regional development;
- iv) mechanisms for sensitizing national policies and programs to regional development needs; and
- v) institutional arrangements appropriate for regional development.

The second report was submitted to Ministers at their meeting in Whitehorse on May 28, 1987. The report was prospective, starting from a general conclusion of the interim report, namely that "the major focus of regional development should be measures to strengthen the capacity of a region to generate wealth with special emphasis given to those regions characterized by long-term structural weakness in their economic base."

In the second report we gave particular attention, therefore, to policy and program directions of special importance to the process of wealth generation and self-reliance, and relevant to the structural development of less advantaged regions.





## 1. REGIONAL DEVELOPMENT: THE CONTEXT

Regional disparity is a fact of life in Canada. Our challenge is to understand the problem and produce an effective response to alleviate its effects. This chapter sets the stage for a detailed review of regional development in Canada by looking at the broad objectives of regional development policy and identifying the wide range of issues related to that policy, followed by a brief review of economic indicators and trends.

### 1.1 Objectives and Issues

This section provides a setting for what follows by looking at the objectives of regional policy and at major issues in the current discussion of regional development in Canada.

#### 1.1.1 Objectives

Regional policy is an expression of fiscal and economic federalism in Canada. It seeks to combine equity with prosperity. These broad objectives have been pursued in two main ways:

- i) through means to ensure the equitable provision of comparable public services across regions; and
- ii) through means to stimulate growth and achieve a more equitable distribution of income and employment among regions.

With respect to public services, the principal mechanism is the fiscal arrangements applying to Established Programs Financing (EPF) for health and post-secondary education and to equalization, where the objective has been to achieve comparable public services at comparable tax rates. These are large-scale, mature systems and there is unanimity that these systems, financed by the Government of Canada, substantially enable the equitable provision of public services across regions.

While economic development properly concerns itself with the stimulation of growth and development in all regions, the reduction of regional disparities has been the most persistent theme underlying regional development efforts in the post-war period, from the Gordon Commission through the operation of the Department of Regional Economic Expansion (DREE) to the present.

Regional differences in income levels relative to the national average have consistently been cited as the most fundamental indicator of regional economic disparities. The pursuit of a more equitable regional distribution of income has taken two forms – regional development programming and personal transfers from governments.

To the extent that differences in market or earned income are recognized as the source of the problem, a range of “regional development” initiatives have been used to raise the capacity of a region to generate wealth.

Regional differences in earned income reflect differences in unemployment rates. The operation of the Unemployment Insurance system together with other income security measures has led to a situation where transfers to individuals are now a much larger part of the “equalizing” mechanism than regional development efforts aimed at increasing the generation of wealth. Indeed, an objective assessment would conclude that transfers to individuals are now the principal means to reduce regional income disparities.

Regional differences in unemployment rates relative to the national average are also cited as a primary indicator of regional economic disparities. It is the case that the slower growth and recession during recent years have led to much higher unemployment rates, including extremely high rates in traditional areas of regional disparity and a marked increase in unemployment rates in the West, notably British Columbia and Alberta. Regional differences in unemployment rates are now viewed as at least, if not more, pressing than differences in income.

Measures to stimulate or protect employment in particular regions are by no means confined to traditional areas of regional disparity. Indeed, the adjustment process in Central Canada has led to a greater preoccupation with the employment implications of “industrial policy.” However, a range of interventions under the rubric of “regional development” have been employed with a view to raising the capacity of a region to generate jobs. Those considered to be “developmental” centre on employment generated through viable business investment in the private sector or on durable public sector investment in various forms of supporting infrastructure.

In addition, during the 1970s, substantial expenditures were made by governments to stimulate “short-term job creation”, principally Canada Works, and because these allocations usually took

account of unemployment levels, such expenditures were more prominent in traditional areas of disparity.

These components of regional policy are set out in Table 1.1, emphasizing that regional development programs per se represent only one component addressed to regional economic disparity. Moreover, this table refers only to those policies which are explicitly addressed to regional disparities and excludes the range of national and sectoral policies which have differentiated regional impacts.

**Table 1.1**  
**Components of Regional Policy**

Objectives	Mechanism	Program Area
• equitable provision of public services	• inter-governmental transfers	• fiscal arrangements
• equitable distribution of income	• measures to accelerate growth	• regional development
	• transfers to persons	• social security
• equitable levels of employment	• measures to accelerate growth	• regional development
	• short-term job creation	• employment

It is important to note that this framework for assessment reflects a traditional view of regional development in Canada, namely a comparison of economic performance against the national average, using a province as an economic entity as the basis of comparison. Clearly this leads to a focus on regional economic disparities among provinces.

An alternative would be to view regional development as economic development of the regions, focusing less on disparities among provinces and more on efforts to maximize growth in all regions or provinces, based on their strengths. The Task Force recognizes that this broader approach is reflected in the Intergovernmental Position Paper of June 1985. This report contains a number of observations and conclusions which are equally applicable to such a view of regional development policy, particularly in relation to the role and regional impact of national and sectoral policies. This applies especially to the economic difficulties now faced by western provinces, which are of more recent origin and stem primarily from international economic developments. The fact remains that any

retrospective on regional development practice in Canada can be expected to concern itself with regional economic disparities because this has been the focus of regional development policy in the last 20 years.

### 1.1.2 Issues

Within this framework for assessment, it is possible to identify a range of issues, concerns and perceptions which permeate the discussion of regional development policies and their effectiveness. The list below is representative of issues which the Task Force has examined.

- i) Despite regional development efforts, regional disparities remain much the same.
- ii) The principal mechanism for reducing regional economic disparities has been personal and fiscal transfers from governments, and these are directed at symptoms not causes.
- iii) Fiscal and personal transfers are now so expensive that significantly higher levels (i.e., greater reliance on transfers) appear unlikely.
- iv) Recipients of these transfers do not want more dependence (transfers or make-work) but more opportunity for self-reliance.
- v) Regional development efforts have been either insufficient or ineffective in increasing the capacity of lagging regions to generate wealth.
- vi) Efforts to attract large-scale "investment-in" have not been cost-effective, and benefits from such investment have generally been short-lived.
- vii) Development efforts have been pursued in the absence of a "level playing field" because national and sectoral policies tend to build on the economic strengths of wealthier regions; as those strengths become vulnerable to international competition, industrial policy interventions exacerbate this problem.
- viii) Development is a long-term process; by contrast, development efforts have often been ad hoc and subject to frequent change in the absence of a regional development policy which focuses on specialization within and among regions.



- ix) "Ad-hocery" in development efforts encourages competition among regions in which economic and political factors are determinants.
- x) Expectations about what governments can achieve to reduce regional disparities are markedly out of line with economic reality and experience.

These issues are examined more fully in the sections which follow. We begin with a brief review of economic indicators and trends.

## 1.2 Overview of Indicators and Trends

To answer the question whether regional disparities have changed significantly over the last 20 years, we begin by looking at those indicators which may be viewed as proxies of a region's capacity to generate wealth and income.

Table 1.2 provides data on earned (or market) income per capita for selected years in the period 1966-84.

**Table 1.2**

**Earned Income per Capita by Province and Territory, Selected Years, 1966-84, Relationship to National Average (Canada = 100)**

	1966	1971	1976	1981	1984
Newfoundland	52.5	54.8	56.1	53.4	54.8
Prince Edward Island	53.6	57.0	60.2	59.0	61.6
Nova Scotia	71.5	74.2	74.2	73.4	76.9
New Brunswick	65.1	68.1	69.0	64.9	67.5
Quebec	89.2	87.8	90.4	89.9	90.0
Ontario	118.3	119.2	112.5	110.6	113.7
Manitoba	91.0	93.7	93.9	92.9	95.5
Saskatchewan	92.3	78.7	99.5	98.9	86.9
Alberta	99.0	98.6	105.0	114.4	107.4
British Columbia	111.0	109.5	109.5	109.7	102.9
Yukon & N.W.T.	85.1	91.9	94.7	105.3	112.0

Sources: Statistics Canada, 13-213  
Donald J. Savoie, *Regional Economic Development, Canada's Search for Solutions*, University of Toronto Press, 1986

The following can be observed:

- in terms of "closing gaps" there has been some modest improvement in Atlantic Canada, notably in P.E.I., though very little in Newfoundland;

- some improvement has occurred for Manitoba, while Quebec has changed little and Saskatchewan and B.C. have seen deterioration;
- Atlantic Canada remains well below the national average – in the range of 54.8% for Newfoundland to 76.9% for Nova Scotia;
- the territories have seen dramatic improvement, joining B.C., Alberta and Ontario above the national average; and
- all regions are better off in absolute terms.

These observations are corroborated by data on gross domestic product per person in the period 1966-84 as shown in Table 1.3.

**Table 1.3**

**Provincial Gross Domestic Product at Market Prices, per Capita, by Province and Territory, Selected Years, 1966-84, Relationship to National Average (Canada = 100)**

	1966	1971	1976	1981	1984
Newfoundland	52.1	56.2	53.6	52.0	59.5
Prince Edward Island	48.4	52.3	52.2	50.5	56.5
Nova Scotia	63.0	67.9	66.0	61.3	69.0
New Brunswick	61.3	63.7	63.8	63.1	65.1
Quebec	89.9	88.9	88.1	86.0	85.7
Ontario	117.4	117.3	109.4	106.5	108.0
Manitoba	87.1	90.7	91.4	88.1	90.5
Saskatchewan	99.6	86.9	101.2	108.8	99.7
Alberta	109.3	110.8	137.1	146.0	147.1
British Columbia	109.2	106.8	108.6	109.4	100.1
Yukon & N.W.T.	105.8	97.7	88.9	112.1	160.0

Sources: Statistics Canada, 13-213  
Savoie, *op. cit.*

In short, Atlantic Canada clearly continues to lag the country in its capacity to generate wealth and, as a region, remains consistently weaker in economic terms than any other province or region. Quebec, Manitoba and Saskatchewan continue to represent a second tier above the Atlantic but below the national average.

These numbers throw into bold relief the extraordinary gains that would be required to significantly reduce regional disparities. In the extreme case of Newfoundland, for example, the provincial rate of growth of gross domestic product would likely have to be four to five times the

national average over the next decade to approximate the national level. Clearly there is a massive gap between expectations of what governments might achieve in reducing disparities and what is likely to be achievable in light of the structural causes of these disparities.

Turning to personal income per capita, which includes transfers to individuals in addition to earned income, a somewhat different picture emerges from Table 1.4.

**Table 1.4**

**Personal Income per Capita, by Province and Territory, Selected Years, 1966-84, Relationship to National Average (Canada=100)**

	1966	1971	1976	1981	1984
Newfoundland	59.9	63.8	68.1	64.9	67.3
Prince Edward Island	60.1	63.7	68.2	67.4	71.5
Nova Scotia	74.8	77.5	78.4	77.9	81.1
New Brunswick	68.9	72.3	75.3	71.3	74.4
Quebec	89.2	88.7	93.2	93.3	93.6
Ontario	116.4	117.0	109.6	107.7	109.9
Manitoba	91.9	94.1	93.1	93.0	95.4
Saskatchewan	93.1	80.3	98.8	99.5	90.2
Alberta	100.1	99.0	102.4	110.2	106.7
British Columbia	111.6	109.0	108.8	101.7	102.5
Yukon & N.W.T.	80.8	86.8	91.4	101.7	108.3

Sources: Statistics Canada, 13-201, 11-003  
Savoie, *op. cit.*

Table 1.4 shows that:

- transfers have narrowed the gap most appreciably in Atlantic Canada, notably in Newfoundland and P.E.I., but the region remains well below the national average and all other regions – in the range of 67.3% for Newfoundland to 81.1% for Nova Scotia; and
- Quebec and Manitoba have seen some modest improvement while Saskatchewan's relative position has fluctuated markedly.

Notable in the improvement of personal income, has been the role of U.I. payments, which have increased at a rapid rate in all provinces. As illustrated in Tables 1.5 and 1.6 below, U.I. payments have increased massively, and personal transfers from governments have become a mainstay of personal income, notably in the Atlantic.

**Table 1.5**

**Unemployment Insurance Payments, per Capita, by Province and Territory, Selected Years 1966-85 (Current Dollars)**

	1966	1971	1976	1981	1985
Newfoundland	36.5	61.3	326.2	517.6	955.2
Prince Edward Island	27.5	44.6	271.2	430.9	842.5
Nova Scotia	21.2	49.4	184.6	279.8	518.7
New Brunswick	25.9	55.1	267.4	408.0	720.4
Quebec	16.3	46.1	199.2	282.2	481.8
Ontario	11.8	41.3	111.1	145.9	281.4
Manitoba	12.5	43.5	68.5	133.5	297.2
Saskatchewan	9.4	28.1	56.5	98.1	252.9
Alberta	8.2	33.2	46.8	76.0	356.7
British Columbia	17.6	50.8	163.4	171.6	489.5
Yukon/N.W.T.	-	-	153.8	159.4	486.5
Canada	14.7	41.3	144.9	198.3	403.3

Sources: Statistics Canada 13-213, 11-003, 73-001

**Table 1.6**

**Personal Transfers as a Share of Personal Income, by Province and Territory, Selected Years, 1966-84 (Percent)**

	1966	1971	1976	1981	1984
Newfoundland	19.0	23.3	27.6	26.6	30.4
Prince Edward Island	17.9	20.2	22.6	22.4	26.4
Nova Scotia	12.1	14.8	17.2	16.7	19.0
New Brunswick	12.9	16.1	19.8	19.9	22.5
Quebec	8.2	12.0	15.1	15.0	17.8
Ontario	6.7	9.6	10.2	9.8	11.6
Manitoba	9.0	11.4	11.8	12.2	14.3
Saskatchewan	8.8	12.8	12.1	13.6	17.7
Alberta	9.1	11.4	10.3	9.7	14.0
British Columbia	8.7	10.7	12.1	11.1	15.3
Yukon/N.W.T.	3.8	6.3	9.1	8.5	12.3

Source: Statistics Canada, 13-213

A second perspective on the evolution of regional economic disparities relates to a region's capacity to generate employment for its labour force. In terms of employment growth, the record in Canada over the last 20 years is impressive, and during the 1970s in particular, all regions shared substantially in employment growth, as shown in Table 1.7.



**Table 1.7**  
**Employment Growth by Province,**  
**Selected Periods**  
**(Percent)**

	1966-71	1971-76	1976-81	1981-85
Newfoundland	9.8	16.3	14.0	-1.7
Prince Edward Island	5.7	13.5	11.9	8.5
Nova Scotia	7.5	13.6	10.3	4.7
New Brunswick	5.9	14.7	11.9	1.9
Quebec	7.4	12.9	11.0	2.9
Ontario	14.7	17.0	14.5	5.5
Manitoba	8.0	12.1	8.5	4.1
Saskatchewan	2.1	13.2	12.4	6.4
Alberta	15.9	30.3	37.4	-2.5
British Columbia	21.9	22.4	24.4	-3.3
Canada	11.9	16.9	16.1	2.8

Source: Statistics Canada, 71-001

Viewed against a background of steady labour force growth, however, it is apparent that employment has not grown enough to bring down rates of unemployment and that the gradual increase in unemployment rates has had markedly different regional impacts. As shown in Table 1.8, the record since the mid 1960s shows a secular increase in unemployment rates throughout the country, but with dramatic increases in Eastern Canada and more recently in Alberta and B.C.

**Table 1.8**  
**Provincial and Canadian Unemployment Rates,**  
**Selected Years, 1966-85**  
**(Percent)**

	1966	1971	1976	1981	1985
Newfoundland	5.7	8.4	13.3	13.9	21.3
Prince Edward Island	—	2.3	9.6	11.2	13.2
Nova Scotia	4.7	6.9	9.5	10.2	13.8
New Brunswick	5.3	6.0	11.0	11.5	15.2
Quebec	4.1	7.3	8.7	10.3	11.8
Ontario	2.4	4.9	6.2	6.6	8.0
Manitoba	2.8	5.7	4.7	5.9	8.1
Saskatchewan	1.4	3.6	3.9	4.7	8.1
Alberta	2.5	5.6	4.0	3.8	10.1
British Columbia	4.6	7.2	8.6	6.7	14.2
Canada	3.3	6.2	7.1	7.5	10.5

Source: Statistics Canada, 71-001

A number of general observations and conclusions can be drawn from this overview of indicators and trends:

- all regions experienced substantial growth in output and employment in the 1970s but this growth has slowed dramatically in the 1980s;
- in terms of “closing gaps” relative to the national average, disparities in earned income have not changed greatly;
- disparities in personal income have been reduced somewhat, largely due to increases in personal transfers from governments;
- the secular increase in unemployment rates has seriously exacerbated the problem of disparities in Eastern Canada and poses new regional development concerns in the West;
- throughout the last 20 years, regional disparities have been most evident in Eastern Canada, pointing to deep-seated and persistent structural problems, a situation which suggests that both expectations of governments and efforts by governments need to be re-focused; and
- in light of these trends, the major focus of regional development should be measures to strengthen the capacity of a region to generate wealth, with special emphasis given to those regions characterized by long-term structural weakness in their economic base.

This brief economic overview leaves aside the question of what part regional development efforts by governments have played in influencing the pattern of regional growth and reducing regional disparities. In the following section, we examine this issue in terms of the resources that have been allocated to regional development in Canada.





## 2. APPROACHES TO REGIONAL DEVELOPMENT: PAST AND PRESENT

The objective of this chapter is, first, to review the funding and programming instruments used in Canada over the past quarter of a century to promote regional development and, second, to draw on that experience for a discussion of alternative approaches to allocating government resources to regional development programs.

### 2.1 Spending on Regional Development: Transfers versus Development Expenditures

Federal expenditures on regional economic development represent only one element of those expenditures designed to address regional differences in income and wealth. Regional development expenditures can usefully be compared with federal transfers to individuals and to provinces.

#### 2.1.1 Federal Transfers to Individuals

In 1984, federal transfers to individuals totalled around \$37 billion, as shown in Table 2.1. Family Allowances, Old Age Security and Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan (CPP/QPP) payments are universal transfers in the sense that each treats individuals identically in similar circumstances. As a result, the impact of these payments differs among regions, largely because there are regional variations in the relative distribution of children and senior citizens.

**Table 2.1**  
**Major Federal Transfers to Individuals**  
**(\$ million)**

	1974	1984
Child Tax Credit	0	1,300
Family Allowances	1,769	2,393
Old Age Security Payments	3,303	10,999
CPP/QPP Payments	495	5,599
Unemployment Insurance Benefits	2,121	9,934
Training Allowances	150	103
Miscellaneous	1,362	6,315
Total	9,200	36,643

Source: Statistics Canada, 13-213

The most significant transfer payment to individuals that is sensitive to regional economic conditions is Unemployment Insurance (U.I.) benefits. The massive increase in the flow of funds

under this system is shown in Table 2.2 and the marked regional variation in the significance of these transfers is illustrated more fully in Table 2.3. These are resources which are being transferred to compensate for the incapacity of regions to generate income from employment. Put another way, these transfers redistribute income and do not add to economic efficiency. National and regional

**Table 2.2**  
**Unemployment Insurance Payments by Province and Territory, Selected Years, 1966-85**  
**(Current \$ millions)**

	1966	1971	1976	1981	1985
Newfoundland	18	32	182	294	554
Prince Edward Island	3	5	32	53	107
Nova Scotia	16	39	153	237	457
New Brunswick	16	35	181	284	518
Quebec	94	278	1242	1817	3171
Ontario	82	318	918	1258	2551
Manitoba	12	43	70	137	318
Saskatchewan	9	26	52	95	258
Alberta	12	54	86	170	838
British Columbia	33	111	403	471	1416
Yukon/N.W.T.	0*	0*	10	11	36
Canada	289	891	3332	4828	10227

\* Amounts less than \$0.5 million

Totals may not sum up due to rounding

Sources: Statistics Canada, 13-213, 73-001

**Table 2.3**  
**Unemployment Insurance Payments by Province and Territory, 1985**

	Payments Per Capita (current \$)	Per Capita Payments Relative to Canadian Average
Newfoundland	955.2	236.8
Prince Edward Island	842.5	208.9
Nova Scotia	518.7	128.6
New Brunswick	720.4	178.6
Quebec	481.8	119.5
Ontario	281.4	69.8
Manitoba	297.2	73.7
Saskatchewan	252.9	62.7
Alberta	356.7	88.4
British Columbia	489.5	121.4
Yukon/N.W.T.	486.5	120.6
Canada	403.3	100.0

Sources: Statistics Canada, 13-213, 11-003, 73-001

economic efficiency would be advanced if there were more development and wealth creation, fewer transfers and less dependency.

### 2.1.2 Federal Transfers to the Provinces

In 1985-86, federal cash transfer payments to the provinces totalled approximately \$20 billion. If the tax points transferred to the provinces as part of the Established Programs Financing (EPF) Arrangements Act are included, the total is \$26.5 billion.

The largest component of these transfers is the Fiscal Arrangements, comprising payments for the established programs and for equalization. In 1985-86 the Fiscal Arrangements accounted for \$14 billion, or 70% of the federal government's cash transfer payments to the provinces. The EPF arrangement transfers cash and tax points to the provinces to finance health care and post-secondary education.

Equalization is an unconditional transfer based on a province's relative fiscal capacity measured against a defined standard. The purpose of equalization is to ensure that provinces have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. Currently, Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Manitoba receive equalization payments. Equalization payments for 1985-86 totaled \$5.2 billion.

The equalization system most directly addresses the consequences of disparities in the capacities of different regions to generate wealth as these consequences relate to the revenue raising ability of provincial governments. The estimated distribution of equalization payments by province for 1985-86 is as follows:

	\$ million
Newfoundland	670.6
Prince Edward Island	135.7
Nova Scotia	606.4
New Brunswick	612.8
Quebec	2,808.0
Ontario	—
Manitoba	415.1
Saskatchewan	—
Alberta	—
British Columbia	—
Total	5,248.6

It is evident that the Fiscal Arrangements have resulted in a mature system enabling public services to be provided on a more equal basis in spite of differences in wealth among the regions. This equalizing effect is shown in Table 2.4, which sets out provincial fiscal capacity from revenues they raise themselves ("own-source"), with equalization and all transfers included.

**Table 2.4**  
**Indices of Fiscal Capacity, 1977-78 and 1985-86**  
**(National Average = 100)**

	Own Source	1977-78 OS + Equa- lization	OS + All Trsfrs.	Own Source	1985-86 OS + Equa- lization	OS + Al Trsfrs.
Newfoundland	57	83	90	60	87	91
P.E.I.	57	85	97	61	87	93
Nova Scotia	65	85	88	72	87	89
New Brunswick	65	85	89	67	87	92
Quebec	80	87	92	79	87	92
Ontario	95	89	88	98	92	91
Manitoba	80	88	91	81	88	90
Saskatchewan	104	101	102	105	99	100
Alberta	221	207	188	200	188	173
British Columbia	115	108	105	104	98	99

Source: Ontario Ministry of Treasury and Economics



### 2.1.3 Federal Expenditures for Regional Development

There is a variety of ways in which federal expenditures on regional economic development can be calculated but there is no commonly accepted data base. We have chosen to focus on those expenditures which are usually perceived as explicitly regional, recognizing that these may not be all-inclusive.

Table 2.5 sets out those expenditures related to programming under joint arrangements between Canada and the provinces, namely the General Development Agreements (GDAs) and Economic and Regional Development Agreements (ERDAs). These development expenditures are relatively small-scale and spread primarily among the provinces east of Saskatchewan.

**Table 2.5**  
**Selected Federal Regional Development Expenditures: GDAs and ERDAs, Selected Years, 1976-85**  
(\$ millions)

	1976/77	1981/82	1984/85
Newfoundland	44.6	35.2	42.5
Prince Edward Island*	34.2	20.1	6.0
Nova Scotia	31.8	52.2	56.2
New Brunswick	34.2	47.7	44.8
Quebec	42.8	97.7	49.1
Ontario	10.0	33.9	31.4
Manitoba	2.3	17.7	32.4
Saskatchewan	12.8	28.6	6.0
Alberta	4.4	6.3	3.1
British Columbia	3.5	23.9	9.8
Yukon/N.W.T.	0	1.8	0
Canada	220.6	365.1	281.3

\* Expenditure on Comprehensive Development Plan. There was no GDA signed between P.E.I. and Canada.

Note: Does not include special Agricultural and Regional Development Act (ARDA) or Native Economic Development Programs.

Source: DRIE, ERDA Management Branch.

In addition, Table 2.6 sets out expenditures related to the two principal industrial incentive programs operational since the 1970s, namely assistance under the Regional Development Incentives Act (RDIA) and the Industrial and Regional Development Program (IRDP). It is evident that these programs have evolved to a point where their

principal focus is in Ontario and Quebec, and in this sense they can be regarded as developmental programs which are sensitive to the industrial structures and needs of these regions.

**Table 2.6**  
**RDIA/IRDP Expenditures by Province and Territory, Selected Fiscal Years, 1971-85**  
(\$ Thousands)

	1971/72*	1976/77	1981/82	1984/85
Newfoundland	656	1,440	1,912	3,846
Prince Edward Island	1,174	1,944	2,143	3,155
Nova Scotia	21,523	9,372	7,500	7,914
New Brunswick	17,125	11,326	7,055	20,589
Quebec	29,674	33,332	74,745	116,799
Ontario	10,251	7,817	11,692	60,109
Manitoba	6,994	9,481	14,875	20,775
Saskatchewan	4,008	2,232	5,809	5,187
Alberta	1,260	4,695	191	4,663
British Columbia	9,252	115	785	9,548
Yukon/N.W.T.	—	—	307	103
Canada	101,917	81,754	127,014	252,688

\* Includes industrial incentives under Special Area Programs and commitments made under the Area Development Incentive Act.

Sources: DRIE and DREE/DRIE Annual Reports.

### 2.1.4 Conclusions

At the risk of generalization, the following points emerge from the evidence on transfers and development expenditures:

- federal expenditures in response to differences in regional economic wealth primarily take the form of transfer payments rather than development expenditures;
- in Atlantic Canada, this includes about \$1.5 billion in transfers to individuals under U.I. and \$1.9 billion in transfers to provinces under equalization; by comparison, explicit regional development expenditures in 1984-85 for all of Atlantic Canada were in the order of \$230 million (i.e. around 15% of U.I. payments);
- in Quebec, this includes about \$3 billion in transfers to individuals under U.I., \$2.8 billion in transfers to provinces under equalization, and explicit regional development expenditures of around \$160 million;

- on the basis of these data, development expenditures directed to the least advantaged areas represent an extremely small component of the federal expenditure budget, vastly overshadowed by transfer payments designed to compensate for under development; and
- given this relatively low level of development spending, it is hardly surprising that greater progress in reducing regional disparities has not resulted from the efforts of governments.

It is also worth noting that the transfer payments are embedded in statutory and formula-based systems which tend to be stable and predictable and are generally indexed. Explicit regional development expenditures tend to be discretionary in nature and susceptible to variation according to economic and fiscal circumstances.

Clearly, if all economic development expenditures by the the federal government under a variety of sectoral policies and programs were included, the imbalance between transfer payments and development expenditures would not be so marked. But their inclusion would also tend to emphasize development efforts outside the traditional areas of regional disparity since these other economic development expenditures (including those that are tax-based) tend to respond to the existing distribution of economic activity in Canada.

## **2.2 Development Initiatives: the Instruments**

Canada has had experience over approximately 25 years with policies and programs aimed specifically at developing its regions and sub-regions. Initially, during the 1950s, provincial governments alone were concerned with economic development within their borders. During the 1960s and 1970s, the federal government took a more active role in regional development by developing and implementing its own programs and joint programs with the provinces. The early 1980s witnessed some retrenchment on the part of the federal government, but the mid 1980s have seen a renewed approach to federal/provincial programming, primarily under the Economic and Regional Development Agreements (ERDAs).

Canadian experience with regional development programs includes assistance to rural areas, infrastructure support, growth centres, comprehensive development and financial assistance to industry.

### **2.2.1 Assistance to Rural Areas**

The major programs aimed at assisting rural areas were the federal Prairie Farm Rehabilitation Act (PFRA), introduced in the 1930s and still operating today; the federal Maritimes Marshland Reclamation Act (MMFA), introduced in the late 1950s; and the federal/provincial Agriculture Rehabilitation and Development Act (ARDA), introduced in 1961 and later renamed the Agriculture and Rural Development Act.

These programs were specifically designed to address the adjustment problems of the changing agricultural economy in rural areas and included a number of social and economic measures. While these efforts cannot be viewed as leading to a major transformation of the areas affected, there is little doubt that the limited resources that were applied contributed to improving the social infrastructure of rural communities and assisting individuals to adapt to new circumstances.

It should be noted also that since the 1970s, General Development Agreements (GDAs) and ERDAs have included a major component of resource management sub-agreements in forestry, agriculture and mining, which have played a major role in maintaining the competitiveness of industries prominent in rural areas.

### **2.2.2 Infrastructure Support**

Infrastructure support was provided by the federal government in the 1960s through the Atlantic Development Board which, between 1965 and 1969, spent \$186 million on highways, electrical generation and transmission facilities, and water and sewage systems, with a small amount (\$9 million) on industrial parks. More recently, federal support to the provinces for infrastructure has come by way of federal/provincial Highways Agreements, through GDA and ERDA Subsidiary Agreements and, during the 1970s, through CMHC's Community Services Program. While the link between infrastructure and economic development has to be forged with some care, it is apparent that during the 1960s and 1970s major strides were made with limited funds to ensure that the regions' economic infrastructure would be supportive and attractive for private investment.

These investments were providing a basic level of services to support development, but better returns on those investments might have been achieved if they had been more closely linked to an assessment of the overall structural problems of



each region concerned. What is now apparent is that the infrastructure requirements of the 1980s and 1990s are more complex than those of the 1960s and 1970s, because of the impact of technology on the marketplace and the skill requirements of the labour force. The pace of these changes suggests that a major re-examination of infrastructure requirements for regional development is overdue.

### 2.2.3 Growth Centres

The growth centre approach to development was espoused in the 1960s in Canada and found expression in the federal/provincial Special Areas program of DREE, introduced in 1969. The program largely supported infrastructure in designated areas across Canada. Its focus on major urban centres represented a change from the focus of previous programs on rural areas. There is substantial evidence that the growth of urban centres plays a major role in development, from the standpoint of developing a critical mass and network of businesses and labour market skills and also in terms of creating the amenities necessary to attract investors and employees. This raises important issues for regional development policy; urban growth offers an efficient means to strengthen weaker regions, particularly in the small business and service sectors and in high-tech business which requires skilled workers. By contrast, regional development policy at both the federal and provincial levels lacks a coherent view of the importance of urban development.

### 2.2.4 Comprehensive Development

The Fund for Rural Economic Development (FRED), introduced in 1966 under the ARDA legislation, was Canada's first attempt at addressing the economic problems of sub-regions in a comprehensive manner. The concept was perhaps most forcefully pursued under the 1969-84 Comprehensive Development Plan for Prince Edward Island which completely overhauled the educational system, upgraded basic infrastructure, changed the provincial/municipal tax and expenditure system, assisted resource industries and provided for development of manufacturing and processing. These experiences led to a recognition of the importance of coordinated efforts by federal and provincial governments based upon a joint analysis and planning process which focused on the specific needs of the provincial economy and the

flexible application of funded initiatives across a variety of key sectors. From a developmental standpoint, the GDAs are generally viewed as a very attractive model. The ERDAs are also comprehensive, but without a comparable capacity to marshal efforts around regionally based priorities. The apparent success and popularity of these comprehensive programs can be attributed in large measure to their regional sensitivity resulting from decentralized planning and implementation based on real knowledge and understanding of the regional economies.

In particular, their broad sectoral coverage enabled developmental efforts to focus on opportunities and constraints appropriate to the structural characteristics of the regional economies.

It is important to note, however, that both the GDAs and ERDAs came to be mechanisms for inter-governmental cooperation on economic development with all provinces. Perhaps inevitably, this has led to a somewhat schizophrenic approach to regional development which attempts to combine economic development of all the regions and the reduction of regional disparities under a common umbrella.

### 2.2.5 Financial Assistance to Industry

The federal government first entered the field of locational incentives in 1960 when the Department of Trade and Commerce granted fast write-offs under a "double depreciation" program to firms locating in 35 designated "labour surplus areas" across Canada and producing a product not ordinarily manufactured within the area. In 1963 the "double depreciation" program was changed to tax concessions under the Area Development Agency of the Department of Industry and in 1965 to a system of grants under the Area Development Incentives Act (ADIA). Since 1965, the designated areas have been enlarged, the incentives increased and the eligibility criteria broadened under the Regional Development Incentives Act in 1969 and its successor, the Industrial and Regional Development Program (IRDP) in 1983, but the policy of providing grants to industry to locate in slow growth regions has remained intact. The tier system introduced in 1983 under IRDP, while creating anomalies, provides a means of enriching the incentive package in less developed areas, but the effectiveness of these incentives is clearly constrained by the extent to which there are businesses to take up the measures.

Tax credits came back into favour in 1975 when the Investment Tax Credit program was introduced. It was enriched on a regional basis in 1977 and further enriched regionally in 1980 with the introduction of the Special Investment Tax Credit. The reforms to the Investment Tax Credit system introduced in the Budget of 1985 target this particular measure more directly on areas of regional disparity and, in addition, a system of tax credits and grants was aimed at the development of a specific sub-region of Canada with the introduction of the Cape Breton Investment Tax Credit (CBITC) and Topping-Up Assistance (TUA) program. Interest in the program is high, but it will not be possible to assess its effectiveness until it has been running for several years.

In 1986, two new types of locational incentives were introduced – interest buy-downs and loan insurance under the Atlantic Enterprise Program (AEP) and increased regional public sector purchasing under the Atlantic Opportunities Program (AOP). As in the cases of the CBITC and TUA, it is too early to assess the effectiveness of these programs.

Locational incentives are generally predicated on the notion that significant “footloose” investment exists which can be influenced as to location by government support. In fact, the evidence suggests that most locational decisions by business are determined by other economic factors. The few examples of major investments responding to incentives to re-direct location indicate that the subsidy costs are extremely high and that the commitment to the location is fragile. Increasingly, evidence suggests that if location is flexible, it is more influenced by the business infrastructure of the locale – that is, skilled labour, access to related supplies and technologies, employee amenities and local tax and regulatory regimes.

Evidence also indicates that what falls under the heading of locational incentives is more accurately described as financial assistance to existing business related to a variety of expansion or adjustment needs. The largest clientele in terms of regional development objectives is the small to medium-sized business which is less able to internalize risk. This has important implications for the design and delivery of business assistance programs because these firms are less able to cope with the transaction costs of complex eligibility and approval systems.

With regard to tax incentives, very little evaluation evidence is available. It is evident,

however, that tax measures have application only to the extent that there is taxable income; by contrast, for smaller firms in a start-up or early expansion phase, the critical need is usually for front-end financing through direct financial assistance.

## 2.2.6 Observations and Conclusions

A number of conclusions can be drawn from the review of specific programs and instruments directed to regional development.

- Given the reality that the economic structures and circumstances of various regions and sub-regions are significantly different, regional differentiation of policies and programs is singularly important if they are to be relevant and effective.
- In general, regional and sub-regional circumstances have been more clearly recognized under joint federal/provincial programs than under programs administered by one level of government.
- The success of regional development programming has been related to the degree of decentralization, both federal and provincial, and the experience of officials in developing and managing programs.
- The success of a program depends critically on practical and workable design at the local level.
- More predictability and permanency is needed; the record indicates that program changes have occurred frequently even though most development efforts take several years before significant results are obtained.
- Comprehensive, multi-sectoral programming is more likely to address structural problems in development than reliance on industrial incentives.
- The infrastructure requirements of the 1980s and 1990s are broader than those of the 1960s and 1970s, with emphasis on services, training and technology development as well as on physical infrastructure related to economic development.
- Locational incentives are of questionable value and a variety of measures to assist existing small and medium-sized businesses are more appropriate, particularly in view of their pre-eminent role in employment creation and economic diversification.



- The role of urban growth in regional development has been neglected given the dynamic role which urban centres play in employment creation and service sector growth.
- Finally, it must be recognized that programs aimed specifically at regional development represent only a small proportion of government expenditures within a region. Other expenditures – such as defence, energy, public purchasing and transportation – can be as important or more important to particular regions or sub-regions than regional development expenditures.

### 2.3 The Resource Allocation Process in Regional Development

As part of the terms of reference for this report, the Task Force was asked to consider alternative approaches to allocating government resources to regional development. We have examined this question primarily from an analytical perspective recognizing, however, that in the final analysis the question is inextricably linked to policy choices.

This part of the report outlines a number of mechanisms which can be used to allocate regional development expenditures and assesses them in light of our experience to date. Appendices review past trends in the federal government's regional development allocations, the European experience in this area and resource allocation to regional development by the provinces.

The development of an allocation mechanism or formula has attracted considerable interest in recent years. The arguments favouring the development of such a mechanism are, on the surface at least, relatively attractive. An established allocation formula provides order and structure to the process of distributing regional development funds and allows both levels of government to plan their programing in an orderly and effective manner. An allocation formula based on a well understood and publicly accepted set of principles might reduce the political controversy surrounding the allocation of regional development funds. An environment characterized by a greater degree of consensus on the underlying purpose of regional development spending would allow for more effective priority setting by encouraging the participants to focus on selecting economic development projects on the basis of their development potential or merit.

In reviewing the potential mechanisms or options for resource allocation, it is apparent that

the mechanisms themselves are based on a wide variety of assumptions about the objectives of regional development programing. Some (such as those derived from the equalization system) are concerned with ensuring that government programs for economic development are equitably and adequately funded on a per capita basis. Other mechanisms, such as those based on regional allocation, assume that some balance in the distribution of funding is required to ensure that each region of the country is included. Interestingly, of all the allocation formulae used, few have attempted to isolate and measure the economic development potential or problems of areas. Where this has been attempted, for example in the use of development indices, significant technical problems have arisen.

Indeed, most of the approaches used have tended to avoid a direct identification of development issues, but rather have focused on such indirect measures as economic need or regional equity as proxies for economic development. This tendency reflects a real ambiguity of purpose when one deals with the question of the rationale for regional development policy at the national level – a difficulty in determining whether regional development is primarily concerned with poor regions or promoting regionally appropriate forms of economic development in all regions of the country.

Past experience with regional development expenditures does not shed a great deal of light on possible allocative mechanisms. In the first place, defining a regional development expenditure is an issue itself. While DRIE's Industrial and Regional Development Program and the federal-provincial Economic and Regional Development Agreements have come to be thought of as the nation's regional development programs, an argument can be made for including other programs such as grants and subsidies, tax expenditures and even transfer payments. As well, there is a need to focus on provincial expenditures in addition to federal and federal-provincial expenditures. Once a somewhat broader view of regional development expenditures is taken, past expenditure patterns do not offer much guidance for the future.

This section explores eight options for allocating resources to regional development. It should be noted that each option can be viewed as both a tool to designate areas of the country in terms of their developmental requirements and as a mechanism to allocate regional development funds.

### 2.3.1 Allocation on the Basis of Fiscal Resources

#### (i) Tax Points

The reduction of federal tax to provide tax room or "points" for the provinces has become a method of transferring resources from one level of government to another. The federal government has transferred 13.5 percentage points of personal income tax and one percentage point of corporate income tax to the provinces for insured health services and post-secondary education under the Established Programs Financing (EPF) arrangements. The transfer of tax points is supplemented by cash transfers, and the total compensation is equalized in per capita terms for all provinces.

In three program areas (EPF, the Canada Assistance Plan (CAP) and the now defunct youth allowances) Quebec has opted for tax transfers instead of cash transfers from the federal government. Arrangements have been made to ensure that the value of these abatements will be enriched if they fall short of, and be recovered if they exceed, the federal contribution that would have been provided had the province not opted out.

Personal and corporate income tax points vary in value across the country as shown in Table 2.7:

**Table 2.7**

**Value of Personal and Corporate Tax Points, 1986/87**

	Personal tax point \$ millions	Personal tax point \$/capita	Corporate tax point \$ millions	Corporate tax point \$/capita
Newfoundland	5.39	9.29	3.73	6.43
P.E.I.	1.27	9.88	0.98	7.64
Nova Scotia	11.73	13.27	6.05	6.85
New Brunswick	8.11	11.24	5.94	8.23
Quebec	98.49	14.86	84.73	12.79
Ontario	187.46	20.42	159.41	17.36
Manitoba	15.33	14.21	9.77	9.06
Saskatchewan	14.44	14.14	10.07	9.87
Alberta	48.37	20.24	98.53	41.23
British Columbia	52.19	17.96	27.90	9.60
N.W.T.	1.05	20.52	1.54	30.29
Yukon	0.46	19.91	0.21	9.30

Source: Department of Finance, "Established Programs Financing Second Adjustment to Advance Calculation, 1986-87", January 8, 1987.

There are three distinct mechanisms that could be applied in the use of tax points to allocate regional development funds:

- use tax point values as an inverse index of regional need;
- make tax transfers to the provinces a basis of federal-provincial regional development programs; and
- transfer development resources to the private sector, in a regionally selective way, through regionally varied tax rates.

#### (a) Tax Points as an Index

This alternative would essentially be a reduced form of the equalization formula approach discussed below. However, there is no obvious advantage to limiting the allocation mechanism to personal and corporate income tax.

#### (b) Tax Transfers to the Provinces

There are a number of factors that should be taken into consideration under this alternative:

- There is no way of ensuring the value of the tax transfer would continue to be used for regional development. Neither federal nor provincial governments have been satisfied with the designation of EPF transfers for health and post-secondary education.
- The transfer of tax points has been permanent and has tended to relieve the federal government of further responsibilities in a given area (i.e. EPF, CAP).
- The vacation of tax room, and subsequent federal abrogation of responsibility for regional development, would reduce the need for inter-governmental discussions and result in uncoordinated regional development activities.
- The value of tax points varies across the country. Any given transfer of points would result in a disproportionate transfer of resources to the wealthier provinces. Even equalization only brings the transfer toward equality. If transfers sensitive to regional need are required, a tax transfer does not seem a good place to start.
- Tax revenues are sensitive to economic conditions and cyclical factors and, therefore, the transfer of tax points may result in reduced revenues to provinces with weak economies in periods of recession.



### (c) Regionally Differentiated Tax Rates

There have been strong public pressures against regionally differentiated tax rates, both in the case of the Quebec abatements and in that of regionally selective investment measures. Most studies suggest that the high "import leakage" from under-developed to developed provinces makes this option unworkable because the savings resulting from reduced tax rates could not be expected to be invested in the under-developed regions.

#### Assessment:

The transfer of tax points from the federal to provincial governments for regional development purposes is probably not a realistic option.

### (ii) Equalization Formula

Recognizing that provinces have an unequal capacity to fund economic development and that fiscal capacity is an indirect measure of underlying economic circumstances, tying the allocation of regional development funds to the equalization formula could be considered.

The equalization formula involves bringing per capita provincial revenues from 33 different sources up to the level of a representative average standard. That standard is based on the average per capita revenue for each revenue source in five "representative" provinces (Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and B.C.). The representative average replaced the national average in 1982 to address the effects of increasing resource rents.

One option would be to provide federal regional development assistance only to those provinces receiving equalization payments as recommended by the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. This option seems drastic as there are disparate sub-provincial areas in non-equalized provinces (e.g., the B.C. interior and Northern Ontario).

However, application of the equalization formula does not necessarily have to be black and white, identifying those provinces that get assistance and those that do not. Rather it could be used to apportion funds available for regional development but on the understanding that some floor, or base amount (perhaps calculated on a per capita distribution), would be available to all provinces.

The result would be that the equalized provinces would get the lion's share of the available funds but all provinces would get some resources.

**Table 2.8**  
**Provincial Allocation Based on Equalization**

	Fiscal Capacity 1985/86	Equalization 1985/86 Share %	Per Capita \$
Newfoundland	58.2	12.3	1108.3
Prince Edward Island	60.1	2.6	1051.2
New Brunswick	65.7	11.8	852.9
Nova Scotia	72.4	11.2	660.1
Quebec	79.5	53.9	423.4
Ontario	98.4	—	—
Manitoba	80.0	8.3	398.4
Saskatchewan	104.3	—	—
Alberta	201.5	—	—
British Columbia	102.1	—	—
Canada	100.0	100.0	749.0
			Average

Sources: Canadian Tax Foundation, "The National Finances 1985/86" and the Department of Finance, "Index of Own-Source Fiscal Capacity".

#### Assessment:

Any use of the equalization formula will have to be carefully reviewed if there is a desire to ensure that all provinces, or select sub-regions thereof, will receive federal regional development assistance.

### 2.3.2 Allocation on the Basis of Economic Need

In order to address economic need, it is necessary to identify an indicator, or combination of indicators, of regional disparity. Unfortunately, there is no one single indicator of regional disparity that is widely accepted. Three indicators – earned income per capita, income per capita and unemployment rates – have tended to be used to measure regional disparity in Canada (see Table 2.9).

The use of a single indicator to determine economic need raises difficulties since it isolates only one measure of disparity. Unfortunately, as shown earlier in this section, the development of formulae weighting various measures of disparity has also proved to be problematic.

**Table 2.9**  
**Economic Indicators**

	Income per Capita 1984	Earned Income per Capita 1984	Unemployment Rate % 1986
Newfoundland	62.1	55.5	20.0
P.E.I.	67.5	62.4	13.4
Nova Scotia	80.5	77.9	13.4
New Brunswick	73.8	68.4	14.4
Quebec	87.8	90.4	11.0
Ontario	109.4	112.5	7.0
Manitoba	93.3	94.2	7.7
Saskatchewan	93.1	92.7	7.7
Alberta	116.3	111.4	9.8
British Columbia	110.5	106.6	12.6
Canada	100.0	100.0	9.6
			Average

Source: DRIE, Statistical Analysis Directorate

There are some obvious lessons to be learned from historical experience with development indices. In 1978, for example, the U.S. Department of Commerce, through a sub-committee of the Federal Committee on Statistical Methodology produced a "*Report on Statistics for Allocation of Funds*" which identified some major statistical problems in the analysis of five case studies from ten large U.S. assistance programs.

The Department of Regional Industrial Expansion (DRIE) encountered similar problems with its Industrial and Regional Development Program (IRDP). The sophisticated IRDP development index includes measurements of employment (average employment, unemployment rate), income (declared on individual tax returns, transfer payments to individuals—U.I., CPP, Family Allowances) and revenue (fiscal capacity as calculated in the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Program Financing Act, 1977).

Some of the major problems with development indices that have emerged from the Canadian and international experience include the following:

—small areas, such as census divisions, might not be the most appropriate geographic unit to which to apply a development index. There is a danger that homogeneous economic regions can be split up and designated differently or, alternatively, that adjacent economic regions can be similarly designated despite important differences in their economic circumstances;

—the complexity of the data requirements of a development index reduces its flexibility in dealing with rapidly changing economic conditions in a timely manner;

—statistical indices will always be subject to problems associated with data errors, data comparability and availability, and statistical practices; and,

—a complex development index is frequently misunderstood.

#### Assessment:

Although a formula approach to allocation issues seems to be an attractive option, experience has shown that statistical indices, by definition, may not be sufficiently flexible to produce sensitive and timely solutions to allocation problems.

### 2.3.3 Historical Allocations

Over the past 10 years, federal regional development funds have been allocated to provinces through GDA and ERDA mechanisms. These funding patterns, shown in table 2.10 below, could form the basis for future allocations as they are based on the practical experience of addressing the different economic development requirements of the 10 provinces.

**Table 2.10**  
**Historical Regional Development Allocations**

	Population Distribution 1986	GDA*	ERDA**
Newfoundland	2.3	13.8	10.9
P.E.I.	0.5	7.0	4.2
Nova Scotia	3.5	11.3	11.3
New Brunswick	2.8	13.3	9.6
Quebec	25.9	29.5	24.4
Ontario	35.9	5.7	5.6
Manitoba	4.2	5.2	11.7
Saskatchewan	4.0	5.8	6.9
Alberta	9.3	2.0	3.4
British Columbia	11.4	5.8	12.0
Canada	100.0	100.0	100.0

\* Distribution of DREE expenditures on GDA sub-agreements from 1977 to 1982

\*\* Distribution of total ERDA commitments as of January 14, 1987

Source: DRIE, ERDA Management Branch



Inevitably, this begs the question of whether the historical allocations conform to commonly accepted objectives and criteria; given the level of controversy over these allocations, it seems clear there are different views about the validity of past practice.

**Assessment:**

Historical allocations are unlikely to provide an acceptable option unless the basis of those allocations is explicit and agreed.

### 2.3.4 Region-specific Allocations

Emphasis on the province alone as a basis for allocation does not ensure that significant supra-provincial or sub-provincial development initiatives are effectively funded.

#### *(i) Supra-provincial Allocations*

Assistance could be directed, on an as-required basis, to multi-province regions as part of major federal-provincial cooperative initiatives for regional development.

This option recognizes that many development issues cross provincial boundaries. Initiatives involving more than one province would improve coordination and could more efficiently address problems facing the region as a whole.

The allotment of funds under this approach would probably require an initial allocation based on fiscal capacity, economic need or historical spending patterns, with a reserve for allocation to initiatives to respond to emerging needs or opportunities.

The supra-provincial region would become the overall planning framework for the allocation of funds. This would afford the flexibility to deal with short-term problems by allowing provincial funding levels to vary each year. A safeguard, however, could be built into the system to ensure that over a given period (up to 10 years) each province received a certain ratio of the regional allocation based on an assessment of its share of regional development spending.

**Assessment:**

This option addresses many of the problems that have been encountered in previous allocative effort. It:

- permits flexibility and sensitivity to changing economic conditions;

- encourages interprovincial coordination; and
- allows for the development of regionally tailored and delivered initiatives.

It suffers, however, from the problem of how to define the appropriate supra-provincial region (e.g., Atlantic Canada versus the Maritimes).

#### *(ii) Sub-provincial Area Allocations*

Sub-regions could be designated for specific regional development purposes. This approach has been taken many times before to deal with disparate sub-provincial areas across the country, from the ARDA-FRED era which started in the 1960s to the Industrial and Labour Adjustment Program (ILAP) in the early 1980s.

Since so much of the regional development activity of the last 20 years has been directed to sub-regions, there are lessons to be learned from that experience. Methods used to designate sub-regions have proved problematic, from the development index used for the IRDP tier system (discussed above) to the less discriminating approach taken by DREE which offered “regional development” incentives covering 93 per cent of Canada’s land mass and over 50 per cent of the population.

The arguments for sub-provincial allocations of development funding include flexibility and sensitivity to the often quite different economic regions found within a single province and the opportunity to design initiatives which meet the specific requirements of a given area.

The logical allocation mechanism for this option would likely involve an initial allocation, by province, based on fiscal capacity, economic need or historical spending patterns. This would be followed by the determination of criteria to further allocate funds to appropriate sub-regions. The criteria for determining sub-regions could vary from province to province and should be carried out as a result of negotiations between federal and provincial governments.

**Assessment:**

Experience with area allocations over the past 20 years suggests that this approach could well encounter difficulties in the determination of criteria for designating the sub-regions in each province. Arguments usually ensue about which communities should be in or out of a designated sub-region.

### 2.3.5 Ad hoc Allocations

Recognizing that none of the allocative mechanisms described above provide a perfect solution, a final option could be to administer regional development funds on an as-required basis to address specific problems or opportunities. This option offers the maximum flexibility and allows for considerable political responsiveness.

There are, however, a number of disadvantages to this approach. Without a clear rationale for the allocation of funds, it would be difficult to ensure that resources are allotted equitably. Further, it would be difficult to defend funding decisions against charges of unfairness without reference to some generally understood and public criteria for the distribution of funding. Finally, there would be a considerable risk that short-term crises in some areas would absorb resources and preclude equally worthy, longer-term development initiatives in other areas.

#### Assessment:

Although flexibility is desirable, totally ad hoc resource allocation incurs too many risks that funding would not be equitably distributed.

### 2.3.6 Constraints

Many of the constraints on the allocation of regional development funds have been outlined above in the discussions of the various allocative mechanisms. One factor that has not been addressed is the impact a free trade agreement would have on regional development policies. In fact, free trade issues are not of significant concern in the discussion of allocative mechanisms *per se*. Where these concerns will manifest themselves is in the definition of programs.

Once the allocative mechanism has been established, serious consideration should be given to the design of regional development programs which will not invoke countervail action.

### 2.3.7 European Experience

The discussion of the European Regional Development Fund (ERDF) in section 4.2 of this report highlights the evolutionary nature of resource allocation mechanisms for regional development. The rules governing the ERDF were changed in 1985 to apportion funds between member states by ranges instead of fixed quotas. The ranges bear a rough correspondence to the per capita GDP of disadvantaged regions and their population size.

Despite this and other changes, the ERDF is still criticized for the following reasons:

- the size of the fund is considered too small to have a major impact on regional disparities within the European Community;
- the allocation of funds is not tied closely enough to the severity of regional problems and the objectives of the EEC; and,
- assistance should be accorded to a wider range of initiatives on more flexible terms.

These criticisms of the ERDF and the thrust of the reforms enacted in 1985 parallel the Canadian experience. For example, relative to the total of general government expenditure, and spending on economic development in particular, the funds dedicated to regional development have been relatively modest and hence have had a modest impact.

### 2.3.8 Conclusions

As in Europe, there have been a number of attempts in this country to develop various mechanisms for allocating federal regional development spending. All have suffered from significant imperfections, some of which have been outlined in the previous section. If we are to develop a more sophisticated response to allocating regional development funds, the designers of allocative mechanisms will be forced to confront a number of issues:

- should the focus be on areas of greatest need or on some minimum level of funding for every region;
- should the allocation mechanism stress opportunities for development or the need to address pressing problems of economic disparity;
- should funds be allocated on the basis of the ability of governments to fund development initiatives or on the economic circumstances of individuals living in a specific region;
- should funding mechanisms be designed solely to suit local requirements or should they be based on some common framework for allocation that is accepted and understood nationally (complexity versus simplicity); and,
- should the focus of allocation be on small areas, provinces or multi-provincial regions?

Perhaps in response to these difficult questions, there seems to have been a tendency over the years to move towards allocative formulae which are relatively simple but allow some degree of flexibility and discretion in application.



### 3. REGIONAL DEVELOPMENT IN THE NATIONAL POLICY CONTEXT

Regional development has been a key aspect in the evolution of the Canadian economy since Confederation and has, over time, become an important part of our political culture. Thus regional development issues must be considered in the national policy context. In this chapter we review the relationship of national policies and programs to regional development, examine in detail the topical issue of the implications of Canada-U.S. free trade for regional development and conclude by identifying the key institutional issues arising from national policies and regional development.

#### 3.1 Relationship of National Policies and Programs to Regional Development

The Intergovernmental Position Paper on Regional Economic Development notes that "all major national policies should be judged, in part, in terms of their regional impact. And so far as possible, those policies should reinforce the goals of fair and balanced regional development."

The Position Paper states that regional development must be a concern of every department and agency of government. The clear implication is that national programs can be modified to take into account differing economic circumstances in each province. Programs aimed at a particular area should also be reviewed to minimize negative effects on other regions.

It is inevitable that conflicts arise when differing policy goals are being pursued. Difficult judgements are involved in determining where the balance should be struck between conflicting priorities, judgements which in the final analysis are properly made within the political process. Because of these difficult judgements, "national" policies and programs have often been designed and implemented without sufficient attention to the impacts on the various regions of the country. A major consequence is that the effectiveness of these policies and programs on the economic development of various regions is often limited and may be counter-productive.

This principle, that all national policies should be sensitive to regional development objectives, was a principal theme behind the 1982 federal regional

policy and program organizational changes. The fundamental motivation behind the changes was to strengthen and harness the resources of *all* federal programs in support of economic and regional development across the country. To achieve this, the Government of Canada introduced the following initiatives:

- a Cabinet Committee on Economic and Regional Development responsible for ensuring coordination among departments in developing initiatives and redirecting existing programs to take account of the differing regional circumstances and opportunities across the country;
- a regionally based coordination process to assist federal ministers in their consideration of economic programming in each region;
- a national industrial assistance program (IRDP) to encourage the exploitation of opportunities throughout Canada and providing levels of assistance according to the prosperity of the different areas. At the same time it was stated that the administration of the program would be decentralized to the regions, which were in a better position to understand the local environment; and
- a Regional Fund to supplement departments' existing resources in funding new initiatives in the regions. This Fund was created from the money freed up as existing General Development Agreements expired.

While these initiatives make sense, implementation has fallen far short of expectations. In the early years of the reorganization, an emphasis was placed on unilateral federal delivery with limited comprehensive planning and little consultation between the two orders of government in establishing priorities. At the same time, all federal departments faced funding restraints and were, and are still, reluctant to pursue regional development initiatives from their restricted budgets. As a result, most regional development initiatives approved over the past four years have been funded by the original Regional Fund. The resources available under the Regional Fund have already been committed primarily as sub-agreement initiatives under the Economic and Regional Development Agreements (ERDAs), and the future status and resources of the Fund is unclear. Currently there is no identifiable program within the Federal Expenditure Budget which focuses on regional development initiatives.

DRIE, the agency chosen to represent the federal government in the field, is responsible for the ERDA process and for the delivery of a number of programs, such as IRDP and DIPP, that are primarily aimed at the manufacturing industry. Because these programs are focused on manufacturing, and to some extent processing, they are more applicable in areas with an established manufacturing base and tend to reinforce rather than reduce regional disparities.

From a regional perspective, the Canadian economy is the sum of the regional economies. It follows, therefore, that virtually all national and sectoral policies have different regional consequences and these consequences are often more important than explicit regional development programs. That impact is more apparent in the following areas:

- general government expenditures,
- trade/tariff policies,
- monetary policy,
- taxation policy,
- training policy,
- fiscal and regulatory policies,
- sectoral policies,
- energy policy,
- industrial offset programs,
- investment policy, and
- transportation policy.

To illustrate the importance of this broader perspective, a number of examples may prove useful.

### 3.1.1 General Government Expenditures

This component encompasses all general government departmental expenditures such as defence spending, procurement expenditures and the location of government offices.

As an indication of the regional impact of the Department of National Defence, the following table shows National Defence expenditures by province for the fiscal year 1983-84.

The impact of these expenditures on regional development in Nova Scotia is readily apparent in the context of Halifax-Dartmouth. Estimates of federal government employment in Halifax range around 21,000, including military personnel, and directly accounts for just over 6% of the area's employment. Defence is by far the largest component, accounting for almost 14,000. DND expenditures on wages, salaries and operating expenses alone were close to \$400 million there in 1985.

**Table 3.1**  
**National Defence Spending by Province, 1983/84**

	Total Expenditures (\$ millions)	Expenditures per Capita \$
Nova Scotia	790.9	920
New Brunswick	352.9	500
Prince Edward Island	60.1	485
Manitoba	289.7	277
Ontario	2,326.6	264
Alberta	526.1	224
British Columbia	611.5	216
Quebec	1,071.4	165
Saskatchewan	115.8	117
Newfoundland	52.3	91

Source: Office of the Minister of National Defence, Ottawa

It is important to note that direct expenditure on goods and services in a region has a much greater development impact than personal transfers. For example, in Newfoundland a federal transfer to an individual generates a little less than 40% of that amount in terms of increased production in the provincial economy. There is a 60% leakage factor beyond the provincial economy. On the other hand, a federal expenditure on goods and services can contribute up to 70% to the local economy, with leakage of just over 30%.

Another example is the expenditures made by the federal government in the agri-food sector. Table 3.2 shows expenditures by province over two periods, the average of 1980/1981 and 1981/1982, and the average of 1985/1986 and 1986/1987 showing drastically different provincial distribution. In this case, the cyclical problems of development, such as grain prices, drought, and potato surpluses, are more dominant than the structural factors. Table 3.3 shows how these federal expenditures are broken out by component. It can be seen that these numbers are significantly higher than the DRIE expenditures set out in Table 3.4.

Given the return in terms of economic development for each dollar spent in the less developed regions of Canada, more attention needs to be paid to the impact of the federal presence in each of the regions, represented by expenditures on goods, services and wages. While there are clearly costs and benefits associated with a further decentralization of federal offices to the regions, it is not clear that the regional economic benefits have been assessed. Indeed, the impact of expenditure restraint and downsizing appears likely to reinforce centralization.



**Table 3.2**  
**Evolution of Federal Agri-Food Expenditures**  
**(\$ millions)**

	1980-82	1985-87
Newfoundland	13.3	11.7
Prince Edward Island	31.6	51.3
Nova Scotia	46.7	39.6
New Brunswick	53.6	41.4
Quebec	318.9	339.3
Ontario	332.8	423.1
Manitoba	190.9	320.4
Saskatchewan	584.9	1,044.9
Alberta	302.6	582.0
British Columbia	85.7	99.1
<b>Total</b>	<b>1,960.8</b>	<b>2,952.7</b>

Source: Submission by Quebec to the Federal-Provincial meeting of Agriculture Ministers, June, 1986.

**Table 3.3**  
**Federal Expenditures in the Agri-Food Sector**  
**(\$ millions)**

	1981/82	1982/83	1985/86	1986/87
Farm Credit Programs	21.0	23.3	30.0	30.0
Crop Insurance Programs	116.9	143.6	201.0	209.2
Stabilization Programs	615.9	427.0	473.6	468.9
Production Assistance*	46.3	49.4	60.8	60.8
Transportation Programs	401.4	645.8	1,002.8	1,009.3
Marketing	209.4	261.6	280.0	280.0
Fed/Prov Agreements	114.0	111.2	201.9	180.6
Research	136.8	215.3	246.2	240.5
Others	426.0	411.7	465.0	465.0
<b>Total</b>	<b>2,087.7</b>	<b>2,288.8</b>	<b>2,961.2</b>	<b>2,944.1</b>

\* Includes Resource Conservation Programs.

Source: Submission by Quebec to the Federal-Provincial meeting of Agriculture Ministers, June, 1986.

A case in point where decentralization is working as an instrument of regional development, in addition to the Defence establishment in Halifax, is the relocation of several offices of the Department of Veterans Affairs (DVA) to Prince Edward Island. Prior to the decentralization of the DVA offices, the Department spent \$1.4 million on its annual operations in P.E.I. After the relocation,

**Table 3.4**  
**Regional Industrial Expansion**  
**Grants and Contributions by Region**  
**(\$ thousands)**  
**1984**

	Industry, Trade & Commerce		Regional Industrial Expansion	Total
	Trade Industrial Program	Tourism Program		
Nfld.	4,568	403	19,998	24,969
N.S.	5,018	290	79,169	84,477
P.E.I.	1,569	4,038	13,644	19,251
N.B.	15,958	78	29,601	45,637
Que.	181,560	6,888	109,124	297,572
Ont.	198,354	5,025	22,406	225,785
Man.	7,078	38	30,795	37,911
Sask.	3,139	163	16,539	19,841
Alta.	6,861	14	2,362	9,237
B.C.	42,733	161	8,580	51,474
N.W.T.	230	61	2,170	2,461
Y.T.	53	896	2,161	3,110
Outside Canada	437	410	—	847
<b>Total</b>	<b>467,558</b>	<b>18,465</b>	<b>336,549</b>	<b>822,572</b>

Sources: Department of Industry, Trade and Commerce, Department of Regional Economic Expansion and Department of Regional Industrial Expansion, Annual Reports 1983-1984

these expenditures grew to \$44.3 million during the 1984-85 fiscal year. This represents a difference of nearly \$350 per capita for the benefit of the local P.E.I. economy.

### 3.1.2 Trade and Tariff Policies

Throughout Canadian history, national tariff and trade policies have traditionally contributed to the emergence of a strong manufacturing sector in Ontario and Quebec. In many cases, this manufacturing sector has been complemented by resource inputs from the Western and Eastern provinces.

While trade liberalization generally, and vis-à-vis the United States in particular, offers the prospect of a more supportive environment for national and regional development, it is noted that the "adjustment" process has in the past frequently led to special protective measures in mature sectors such as autos, textiles and clothing. These represent specific examples of national policies whose effect is to protect the industrial base of one part of the country; in effect, they are implicit regional development policies.

Exchange rate developments are an important element in determining the competitive advantages of Canadian industry. Lower exchange rates give Canada an advantage in shipping goods and services to export markets; however, the relative export advantage/disadvantage of Canadian exchange rates is ultimately determined by the relative exchange value of importing nations and those of competitor nations. For example, in 1985 the Canadian dollar depreciated by approximately 12% in relation to the U.S. dollar while European currencies depreciated on average about 30%.

This particular development in the foreign exchange markets had significant impact on the marketing of Newfoundland fish. As Newfoundland competes predominantly with the Nordic nations in exporting frozen groundfish, it has not benefited from the relative devaluation of the Canadian dollar. Nordic nations have generally devalued their currencies by 40-45% over the past year, thus affording them an additional advantage over Canada in the export of groundfish to the U.S. For Iceland, the main competitor, exchange values have afforded an even greater advantage. Iceland has devalued its currency by over 60% in the past year, and in May 1986, it announced that it would devalue its currency by an additional 12% in an effort to further secure its place in American fish markets.

This example demonstrates that the context in which development efforts take place is greatly influenced by macro-economic policy and that development strategies have to be designed to cope with these realities.

Higher real interest rates have a negative impact on the economy of all regions. As real interest rates predominantly affect investment and consumer spending on manufactured goods, higher rates tend to retard economic activity, especially in the manufacturing sector. This has had a particularly negative effect on small scale, regionally based industries which have developed to service regional and local markets.

### 3.1.3 Training

Differential regional impacts are associated with the training programs initiated by the federal government. For example, the Skills Shortage Program under the Canadian Jobs Strategy provides subsidies to employers who face shortages of workers in certain skills. Because those shortages tend to be located in the industrial heartland, the major share of the funding is likely to be concentrated in that area.

Mobility programs operated by the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) are linked to training programs. One consequence of encouraging worker mobility among regions is that the most employable workers in poorer regions are attracted to the more industrialized regions of the country, with negative effects on the development potential of the regions from which they originate.

### 3.1.4 Transportation

Federal transportation policy provides examples of initiatives that are complementary to regional development and others that, in some respects, are non-complementary. Maritime freight rates are an explicit regional development instrument, as are initiatives such as the Feed Freight Assistance Act. The objective of such initiatives is to subsidize railways and commercial trucking for the cost of moving specified traffic over designated routes. The purpose is to enable industries in the Maritimes to compete with industries elsewhere in Canada.

In the Western provinces the debate over the best use of the Crow Rate subsidy suggests the benefits to regional development are somewhat problematic. The current structure, under which subsidies are paid to the railways for the movement of Prairie grain, can be said to assist regional development to the extent that it holds down freight rates and enables Western farmers to compete in foreign markets and to the extent that it facilitates the maintenance and upgrading of Western Canada's grain handling system. However, the opposing view is that paying the subsidy to the producers instead of the railways, would encourage the diversification of Western Canada's agriculture base.

### 3.1.5 Conclusions

These examples indicate in a limited manner the impact of several national policies on the various regions of Canada. This list is not exhaustive but is representative of very significant differential impacts. It is safe to say that until all national programs address the issue of their differential impact on different regions of the country, the problems of slow-growth areas will continue to be addressed by a series of ad hoc programs which will not be successful by themselves. A strong advocate is required to ensure that regional economic development is addressed in a comprehensive



manner, using all the tools available. This means that programs have to be differentiated and flexible enough to meet the needs of individual regions.

### 3.2 Implications of Canada-U.S.

#### Freer Trade for Regional Development

As part of our task, we were asked to consider the possible implications of developments in Canada's trading arrangements with the United States for the future direction of regional development policy. Since bilateral trade negotiations are now well advanced and are the responsibility of the trade negotiators, there is a necessary limitation on the precision we can bring to this subject. At the same time, some of the issues underlying the negotiations have an important bearing on the design and use of regional development instruments, and we have therefore chosen to explore the subject in some depth as part of our review of the prospective economic environment.

#### 3.2.1 Experience to Date

The issue of Canadian regional development programs and U.S. trade remedy practice first arose with the Michelin Tire case in 1973. However, the number of cases has expanded greatly since the passage of the U.S. Trade Agreement Act of 1979, which incorporated into U.S. law the results of the GATT Tokyo Round. A number of U.S. actions against Canadian products have been initiated under the anti-dumping, safeguard measures and unfair competition provision of that Act. However, of most relevance to Canada is the use of the countervail process.

Since the passage of this Act, 12 countervail investigations have been launched resulting in the imposition of duties in three cases, and an "out of court settlement" in the recent softwood lumber case. Temporary duties were imposed in five other cases. Products investigated include softwood

**Table 3.5**  
**U.S. Countervailing Duty Investigations of Canadian Exports, 1980-86**

Year	Product	Injury finding	Subsidy ruling
1980	Frozen potato products Unprepared fish Potassium chloride (review investigation)	negative negative; preliminary negative	— negative; dismissed —
1981	Herring fillets	—	—
1982	Softwood products Rail passenger cars	affirmative; preliminary affirmative	negative; dismissed terminated (petition withdrawn)
1984	Hogs and pork	hogs, affirmative; pork, negative	affirmative; hogs 4.39c/lb
1985	Fresh Atlantic groundfish Iron & steel pipes & tubes Raspberries	affirmative affirmative —	affirmative; 5.82% duty negative government negotiations terminated
	Gas and oilwell Tubular steel products	affirmative	affirmative; 0.72% duty
1986	Softwood lumber ★ Carnations	affirmative affirmative	affirmative affirmative

★ In the light of subsequent events, the injury finding would now read: affirmative, preliminary; and the subsidy ruling: affirmative, preliminary (petition withdrawn).

Source: Murray G. Smith, C. Michael Aho, Garry N. Horlick, *Bridging the Gap: Trade Laws in the Canadian - U.S. Negotiations*. Canadian - American Committee, 1987.

lumber, softwood lumber products, swine, pork, potatoes, raspberries, herring, groundfish, fabricated steel, sensing instruments and transportation.

It should be pointed out that regional development programs have tended to be less important than other subsidies in determining the level of countervailing duties actually imposed. In the groundfish case, for example, the levels of countervail related to regional development programs were actually quite low. In this case, of a total of 51 federal and provincial programs deemed to be countervailable, eight regional development programs were subject to the following countervailing duties:

—Investment Tax Credits (ITC)	0.162%
—Regional Development Incentive Program (RDIP)	0.447
—Industrial and Regional Development Program (IRDP)	0.001
—Agricultural and Rural Development Agreements (ARDA)	0.005
—P.E.I. Comprehensive Development Plan	0.039
—General Development Agreements (GDA)	0.181
—Transitional Programs	0.080
—Economic and Regional Development Agreements (ERDA)	<u>0.007</u>
Regional Development Total	0.882%

The total countervailing duty of 0.882% attributable to explicit regional development programs was only a small fraction of the 5.82% total countervail duty finally levied.

The inclusion of IRDP was unanticipated since that program was designed in a manner intended to avoid countervail problems. The U.S. Department of Commerce ruled that although the tier system was itself neutral, the program authorized benefits to vary from tier to tier and thus from region to region, "Therefore, we determine that this grant program provides regional subsidies and is countervailable."

Interestingly, the federal portion of the P.E.I. Comprehensive Development Plan was ruled countervailable as a regional program while the

P.E.I. – funded portion was not ruled countervailable since all areas of the province were eligible. In the most recent softwood lumber case, various Investment Tax Credits were ruled to be countervailable. The ITCs targeted were those which allowed deductions over and above the basic, generally available Canadian rate.

The list of the countervailable regional development programs cited in the preliminary softwood lumber case (1986) was as follows:

—Investment Tax Credits (ITC)	0.047%
—Regional Development Incentive Program (RDIP)	0.048
—Industrial and Regional Development Program (IRDP)	0.145
—Community Industrial Adjustment Program (CIAP)	0.002
—Agricultural and Rural Development Agreements (ARDA)	0.003
—General Development Agreements (GDA)	0.002
—Economic and Regional Development Agreements (ERDA) (Saskatchewan Northern Economic Development Sub-agreement)	<u>0.001</u>
Regional Development Total	0.248%

Again, the 0.248% duty attributed to regional development programs per se was only a small portion of the 15% total preliminary countervail assessed. The major contributor to the overall 15% duty was provincial stumpage fees, which were deemed to be below fair market value.

Specific programs that have been deemed noncountervailable in recent cases include the following:

(i) *Resource Management*

- Atlantic Fisheries Management Program (Federal)
- Forestry Development Agreement for the Improvement of Crown Land (Federal/Provincial)

(ii) *Research and Development*

- Saskatchewan Forestry Subsidiary Agreement: Opportunity, Identification and Technological Advancement



- Forintek Research and Development (Federal/Provincial)
- Alberta Research Projects for Forest Industry (Provincial)
- (iii) *Locational Incentives*
  - Newfoundland and Labrador Development Corp. (Provincial)
  - Quebec Industrial Incentives Fund for Small Business (Provincial)
- (iv) *Transportation*
  - Rail Freight Rates (Federal)
  - Newfoundland Fisheries Access Roads (Provincial)
  - British Columbia Section 88 Roads (Provincial)
- (v) *Education/Training*
  - New Brunswick Training Services (Provincial)
  - Local Employment Assistance Program (Federal)
- (vi) *Small Business*
  - British Columbia Small Business Venture Capital Program (Provincial)
  - Newfoundland Small Business Program (Provincial)

From this list, a number of observations can be made about the current susceptibility of specific programs to countervail. On the basis of precedent, the following types of programs appear less likely to be subject to countervail:

- programs for the funding of long-term forest management undertaken on lands held by the Crown, private industrial and non-industrial owners;
- programs meeting the general availability test by not being targeted to specific sectors or geographic areas – for instance, research and development, education and labour training and small business incentives; and
- public funding for transportation which is publicly available and not targeted to a specific industry.

The magnitude of the direct economic impact of U.S. countervailing duties has been relatively limited in the past. The level of countervailing duty

imposed has usually been small and many cases have either been dismissed or determined to be “de minimis.” The level of countervailing duties imposed specifically in response to regional development programs per se has been even smaller. The most serious potential for negative impact is the recent softwood lumber settlement where a number of smaller firms have already been affected and the longer term impact of a 15% export tax remains to be seen.

The hard fact remains, however, that the uncertainty created by the constant threat of countervail is having a significant impact on the investment climate for the private sector and is a factor in the perception by foreign firms of Canada as an investment location. In addition, the costs of fighting countervail cases, have been substantial, in terms of both money and time.

### 3.2.2 Implications for Regional Development

On the surface, the impact of U.S. trade remedy actions to date has been relatively modest and perhaps not significant enough to justify any major concerns with respect to the conduct of Canadian regional development policy. Recent events, however, may give cause for greater concern with respect to the future. There are several factors which would indicate that general protectionist sentiment may continue to grow in the United States and that in the absence of new arrangements the trade remedy process will become even more stringent.

The fundamental cause of the recent rise in American protectionism is the U.S. trade deficit, which is not expected to improve quickly despite recent depreciation of the U.S. dollar. The purchase of foreign goods has become an entrenched part of American consumer spending habits and is influenced as much by such considerations as quality, style, variety and status as by price alone. Exports of agricultural products, which have historically played an important role in the U.S. trade balance, cannot be expected to rise significantly given the current oversupply of agricultural commodities and competition from subsidized production in the European Economic Community. Finally, markets for a wide variety of manufactured goods are becoming increasingly competitive with the entry of additional producers from newly industrialized countries such as Korea, Taiwan, Singapore and Brazil. The decline of many older

U.S. basic industries, such as steel production, is well-known; but, even in the production of silicon chips, U.S. companies are now being threatened by Japanese competition.

There has been a pronounced trend in American trade remedy practice to broaden its application with respect to perceived unfair trade practices by foreign countries. Prior to 1973, countervailing duties had been applied only to counteract explicit export subsidies; however, in the Michelin Tire decision, Canadian regional development grants were for the first time deemed to be a countervailable subsidy. Since that time, countervail law and practice has evolved to consider any domestic subsidy that is not widely available but specific to an industry or region to be countervailable. The preliminary decision in the recent softwood lumber case threatened to set a further precedent with respect to the broadening of the countervail net, although the negotiated settlement resolved the dispute without legal prejudice.

Growing U.S. frustration with the trade practices of other countries could also generate a number of negative side effects for Canadian producers. In such an environment, the use of the concept of "cumulation", whereby the U.S. International Trade Commission cumulatively assesses the volume and effects of imports from a number of countries, could become more of a problem for Canada. This practice recently resulted in a ruling against the freshcut flower industry in Canada and eight other countries, even though the Canadian industry's exports amounted to less than \$250,000 of the over \$10 million imports subject to countervail.

Finally, it should be noted that the three cases that have resulted in the imposition of countervailing duties as well as the 15% export tax on softwood lumber have occurred within the last two years. During this time, economic growth in the U.S., and consumer demand in particular, have continued to be relatively strong.

From the standpoint of the United States, the expanded use of countervail simply represents a response to the impact of domestic subsidies on trade. An important issue in the Canada-U.S. trade negotiations is the trade distortion potential of domestic subsidies, including regional development policies and programs. The outcome of these negotiations may well affect the ways and means by which Canada achieves its regional development goals, even though the Government of Canada remains committed to maintaining its capacity to pursue regional development objectives.

Areas in which governments in Canada have been active in promoting regional development and which are likely to continue to be important include:

- resource management,
- scientific research and development,
- transportation policies,
- education and training,
- small business/entrepreneurial development,
- energy policy.

Governments in Canada have employed a wide variety of tools in pursuit of their regional development objectives. These include:

- direct financial assistance to firms and entrepreneurs: grants, interest buy downs, loan guarantees, tax-based incentives, investment tax credits, research and development tax credits, employment tax credits, duty exemptions, equity, etc;
- provision of physical infrastructure: roads, water and sewer, industrial parks, etc;
- provision of soft infrastructure: business services, education and training, information and expertise, etc;
- pricing policies: supply management, transportation subsidies, energy policy, resource royalties, price supports, etc;
- use of Crown corporations to achieve government regional development objectives; and
- procurement preferences.

To obtain a more acceptable and predictable regime of U.S. contingency protection, Canada may have to agree to discipline the means of intervention employed for the purpose of regional development (i.e., a set of principles defining permissible and non-permissible regional development activities and practices), combined with a mechanism for dispute settlement.

Presumably, an acceptable agreement would also require that the United States accept similar limitations on its own extensive involvement in regional development and equivalent subsidies at the federal, state and local levels.

The means by which trade policy and regional development objectives can be harmonized is a matter for the negotiators, but it is important that those responsible for the design of regional development programs consider the possible implications.



The negotiators may conclude that special arrangements for regional development programs are warranted. Alternatively, they may conclude that some adjustment to the scope of programming is required to improve compliance with the "specificity" or general availability test now employed in judging countervailability. Avoiding programs targeted at single industries and/or, alternatively, devolution of programs to provinces or to municipalities represent techniques for broadening availability within a given jurisdiction.

The provision of large-scale locational grants/tax incentives and subsidies to exporting firms are most likely to attract the attention of the United States. The benefits of these grants have been questionable from the point of view of inter-provincial competition and have been viewed by some as less effective for regional development than smaller-scale assistance to local entrepreneurs. This may indicate that such an adjustment is necessary from the viewpoint of sound regional development policy yet would not significantly limit the effectiveness of regional development efforts.

Greater emphasis on the use of instruments designed to create the proper environment for the stimulation of small business and entrepreneurship (education, labour training, business services, infrastructure) would be useful in decreasing the risk of trade distortion. Again, this would be consistent with recent regional development trends.

There remains an underlying concern that in the absence of a negotiated agreement, any attempts to adjust regional development programs to avoid U.S. trade remedy actions may be confounded by further expansion of the American contingency protection net. As outlined earlier, there has been an on-going trend to broaden the definition of a countervailable subsidy, and the 1987 Trade Bill could further broaden the scope of trade remedy instruments available to American producers. Under such circumstances, it may be difficult to adjust programming sufficiently to avoid triggering countervail or other contingency protection measures.

For example, the specificity test currently used by the United States to define a countervailable subsidy has no standing in law and could be adjusted or replaced over time by some other test that would counteract a process of devolution of programming to the provincial or municipal level of government. These considerations underline the desirability of achieving a bilateral trade agreement which limits the extended use of countervail.

### **3.3 National Policies and Regional Development: Institutional Issues**

Section 3.1 reviews in some detail the relationship of national policies to regional development, emphasizing that explicit regional development programs and expenditures are only part, and not the most significant part, of the range of government policies which impact on the growth and performance of the regional economies. In this sense, regional development is more appropriately viewed as one of the broad goals of public policy applicable to governments and their departmental activities. This view is reflected in the provision of the Constitution Act of 1982 relating to equalization and regional disparities, which includes a commitment to "promote equal opportunities... and further economic development to reduce disparity in opportunities."

The so-called "horizontal" nature of regional development policy poses institutional problems which in many ways underly the continuing debates about government structures and organization and the recurrence of organizational changes. In the economic domain, governments are primarily organized along sectoral lines and the related ministerial and departmental accountabilities inevitably give pre-eminence to sectoral interests, whether from a national or provincial perspective. Sectoral and regional priorities are frequently at variance, and it is self-evident that their reconciliation is a question of balance or trade-off which in the final analysis is a matter of collective ministerial responsibility. This is inherent in economic federalism in Canada, and it is facile to presume that there is some optimal solution to be arrived at from analysis and assessment which would fix, for example, transportation or resource management policies. Given the inherent tensions, the more appropriate questions relate to how the process of reconciling a variety of considerations can be better informed and made more effective.

Institutional arrangements which enable joint planning and programming between the federal and provincial governments can provide an effective mechanism provided those arrangements are connected to ministerial decision making in an effective way. Currently, the Economic and Regional Development Agreements (ERDAs) between Canada and the provinces, and the Economic Development Agreements between Canada and the territories, provide a process whereby sectoral initiatives can be prioritized, designed and

delivered in a way that responds to the particular needs and circumstances of the provincial/territorial economies. The process is subject to stress when funds are limited and when issues of political visibility arise. Our conclusion is that the ERDA system is a good model not only for federal-provincial cooperation but for effective regional development programing. The concern remains, however, that the ERDA system needs to be better integrated into the central decision-making and priority-setting processes under the direction of ministers. In any event, regional development ministers have already agreed to review the ERDA system as part of their work program for this year, and these issues will no doubt be discussed more fully in the context.

A substantial part of the sectoral activities of federal and provincial departments falls outside the ERDA system. With respect to federal departments, representatives of the Task Force met with a number of deputy ministers of federal line departments to discuss their approach to achieving regional sensitivity in national policies as part of their accountabilities. A number of observations can be made:

- prerequisite for regional sensitivity is the availability to senior executives of regionally based intelligence, information and analysis;
- for policy and program development in sectoral departments to complement regional development objectives, this knowledge base has to be explicitly incorporated into the senior levels of decision making in the department;
- sectoral departments are most responsive to regional development objectives when these objectives form part of the collective decision-making and priority-setting process by ministers;
- there is a good deal of scope for regionally sensitive implementation of sectoral policies and programs, and this works best when there is a significant degree of delegation to regional managers accompanied by flexibility in program design; this flexibility is important in enabling regional managers to work closely with client groups and provide for the input of local groups in the delivery process; and
- there is a high degree of variation in sensitivity to regional development issues between departments.

We note that these considerations apply equally to the sectoral activities of provincial departments with respect to the efforts and responsibilities of provincial governments to address sub-regional development concerns within provinces.

The subject of national policies versus regional development typically focuses on policy design and resource allocation as they affect regions. These are “top-down” issues. There are also delivery issues which are very relevant to the question of regional sensitivity and go to the heart of regional development.

The biggest stakeholders in regional development are the Canadian public – workers, businesses, the unemployed, local communities. Unless the programs of governments have practical application at the local level, they create more problems than they solve. There is a good deal of evidence that government programs are becoming administratively unintelligible and remote to the point where they are inaccessible or irrelevant. Whatever the causes, more programs are not the only solution. It seems to us that the situation calls for much greater attention to program design and delivery, to public information and participation efforts, to as much decentralization of delivery responsibility as is feasible, and to more simplification of application and approval procedures. Policy and management control functions tend to be bureaucratically prestigious compared with the “menial labour” of program design and delivery. The weight of the policy and control functions hampers the search for practical solutions appropriate to local circumstances and inhibits innovation in program design. This attitude is counterproductive to effective regional development efforts.

A final point in this section needs to be emphasized. To the extent that the structural improvement of the less-developed regions remain a focus for regional development policy in Canada, this effort will have to be made in the context of national and sectoral policies which, in both policy and expenditure terms, tend to build on existing strengths.

Frequently, the argument is made that the weaker regions lack the business and private sector infrastructure necessary for them to participate more fully in “sunrise” activities. The point has also been made that in areas such as education and training, or innovation and technology, the stronger economic regions are better endowed and act as strong magnets for new investment.



Any institutional response that is directed to strengthening the weaker regions will have to be backed up by a commitment to take a proactive role accompanied by resources and a willingness to innovate, experiment and take some risks. As was stated in the Intergovernmental Position Paper on Regional Economic Development (p.7): "Regional development programs should focus on realistic opportunities for sustainable economic activity in each province. Sustainable opportunities will tend to be based on the comparative advantage of each region. This should not be a recipe for maintenance of the status quo. Current economic specializations are not the only guide to viable new opportunities, and new directions deserve to be explored."

The issue of achieving a better fit between national policies and regional development is under active consideration by the Government of Canada, as part of its strategic agenda. It may be appropriate, therefore, to conclude this section with the statement from the Speech from the Throne of October 1, 1986:

For many years, successive governments have sought to provide measures intended to promote regional development. Their efforts have not been as effective as hoped. Regional disparity remains an unacceptable reality of Canadian life. Our experience has shown that spending more money, by itself, has not solved the problem.

It is time to consider new approaches, to examine how our considerable and growing support for Canada's regions can be used more efficiently, more effectively and with greater sensitivity to local conditions and opportunities. In renewing their efforts to come to grips with this long-standing problem, my Ministers are convinced many positive proposals for new policy initiatives will come from those who live and work in the regions concerned.

Building on the human and natural resource strengths of the regions, a renewed cooperative effort will lead to a new development agenda. Special emphasis will be given to diversifying the economic base of Western Canada.

As a first step in achieving improved results from this sustained national approach, an Atlantic Canada Opportunities Agency will be constituted to facilitate and coordinate all federal development initiatives in the area. This agency will make fuller use of the expertise available in the Atlantic region and invite the maximum participation of other governments and organizations in the area.





## 4. NEW DIRECTIONS

Regional development efforts, if they are to be effective, cannot be undertaken in isolation, either from the mainstream of economic or social policies or from the reality of market forces and trends which underly economic change. This emphasizes the importance of a broadly based approach to regional development as part of the strategic planning and priorities of government. We begin this chapter on new directions, therefore, with a review of the context for regional development over the next decade, followed by a brief overview of the regional development experience of foreign countries, especially the European Economic Community. Building on the findings of all the analysis presented in this report, we conclude this chapter with our perspective on where regional development efforts should be oriented over the next decade.

### 4.1 The Economic Environment in the Next Decade

#### 4.1.1 The Global Environment

As noted earlier, differences in the levels of earned income and employment among regions remain significant, and efforts to reduce regional disparities have come to rely substantially upon transfers to individuals and to governments. This situation is a major source of discontent because existing approaches appear not to offer the prospect of achieving a more equitable outcome over the longer term, based on stronger wealth creation.

It was noted that the resources explicitly devoted to regional development efforts represent a small component of the expenditure budget of governments. Even so, the effective application of those resources could in part be questioned, notably the emphasis on locational incentives and subsidies to large-scale capital investments. This leads to questions about the appropriateness of the mix of programs and instruments in the context of trends emerging in the economy, particularly in the last decade.

Our discussions have led us to the view that if regional development efforts are to be effective, they have to be founded on an informed and contemporary understanding of the forces for change at work in the economy. Experience tells us that public policies work best when they capitalize on change rather than try to resist change, and the

structural changes taking place in the domestic and global economy have fundamental implications for regional development, to the point where they call for a redirection of the efforts of governments.

In this section, we re-examine what trends and developments in the structure and performance of the Canadian economy are most relevant from the standpoint of regional development, and what these trends and developments suggest in terms of the selection and design of policies and programs appropriate to the next decade.

A supposition from the 1970s is that the best means of strengthening regional development is strong growth in the national economy. There are a number of difficulties in applying this view in the decade ahead.

The macro-economic outlook does not appear to us to contain a palliative prognosis for regional development. First, there is no compelling evidence that the international economy is on the verge of a sustained large-scale expansion of world trade to fuel national growth, or that productivity gains overall are likely to yield much higher annual growth rates in Canada than have been experienced in the recent recovery from recession. Second, the pattern of recovery in Canada since 1982 has been notably uneven in regional terms, with a pronounced concentration of expansion in the industrial heartland. Third, to the extent that the benefits of national growth to regional development in Canada are premised on the notion of a "fiscal dividend" to governments, enabling discretionary and proactive efforts in support of regional equity, it is clear that the scale of the task of deficit management requires long-term effort that is more constraining than was the case in the 1970s. We are, therefore, drawn to look beyond the macro-economic outlook to underlying structural elements as a basis for prescription.

A number of developments have emerged which appear to have profound implications for the pattern of regional growth and the character of wealth creation in Canada over the longer term. These developments represent important sign posts for the future direction of regional development policies in Canada.

First, the regional economies outside of Central Canada continue to rely substantially, though less than in the past, upon primary commodities and resource processing for income and wealth and, to a lesser extent, employment.



Agriculture, mining, forest products and the fishery are major producers, employers and exporters and are major customers for the goods and services of suppliers. The expansion of offshore sources of supply, the productivity gains from technological change, the subsidy practices of foreign governments and progress in materials substitution have combined to create a market environment leading to soft commodity prices and a decline in employment growth. These are not cyclical changes; they represent long-term trends in the international character of supply and demand in the world economy. There is, moreover, no compelling evidence that the new equilibrium in these sectors will provide an expanding rather than declining share of the contribution to earned income and employment growth in the regions dependent on these resources. These sectors are also relatively more important in less wealthy regions and particularly in rural areas.

Generalizations about the prospects of the resource-based sectors have to be treated with care; the long-term prospects for the oil and gas industry and for the fishery, for example, are difficult to anticipate at this juncture. There is no reason to conclude that policy measures to strengthen the competitiveness of the resource sectors should not be pursued vigorously. However, from the standpoint of the goals of regional development, these sectors are not likely to be stronger forces for growth in earned income and employment over the next decade or for reduction of traditional regional disparities in Canada.

Second, while it is now conventional wisdom that the manufacturing sector in Canada is experiencing and will experience more intense competition, the nature of these developments and their implications for regional development require closer examination. Typically, the competitiveness of the manufacturing sector in Canada has been viewed in relation to economies of scale, specialization and unit labour costs. While these dimensions remain relevant in particular sub-sectors of manufacturing and processing, it is increasingly evident that the greatest determinant in competitiveness is becoming and will be the application of technology in terms of product and process. This means that those sectors that are most knowledge intensive are fastest growing and represent the most promising avenues for new wealth creation.

In large-scale goods-producing enterprises, the application of technology in the form of automation, robotics and information control technologies implies both major productivity gains and less employment. The development and application of product and process technologies is also associated with major investment in knowledge-based activities within the firm. This has led to the emergence of a myriad of smaller knowledge-based firms developing and servicing those applications. One result is an increasingly important economic role for research and development activities in universities and research institutes of various kinds.

Given the relatively free flow of goods and services between countries and between regions, comparative advantage and competitiveness are increasingly a function of the scale and quality of knowledge-based investment and infrastructure which fuels the process. A very significant component of that investment is in human resources. In short, knowledge and its commercial application is increasingly the capital of nations and regions, and successful accumulation of knowledge as capital is increasingly important to competitive success. Accordingly, we need to pursue the question of how this reality should influence our approach to regional development.

Third, perhaps the most pervasive trend in the structure of output and employment has been the emergence of a dynamic and expanding service sector and of a vibrant small business economy, often characterized as a new wave of entrepreneurialism. The expansion of the service sector in the national and regional economies has proceeded steadily in the post-war period. It is, in part, a function of a larger public sector, embracing a range of public services notably in health, education and community services. It is also a function of higher levels of household income and two-earner families with the means and need to purchase a broader range of personal services. Finally, it is a function of the role of information and information technologies as the basis of service sector firms; business services have become a dynamic sub-sector providing a flexible response to the specialized needs of the industrial sector.

These developments have provided a supportive environment for the renaissance of small business, which has become the motive force of employment creation throughout the Canadian economy. There is evidently a high degree of



convergence between the business opportunities generated by structural change in the economy and the growing sociological preference of many Canadians to own and operate their own businesses rather than pursue careers as employees of larger organizations. This trend is well established and is likely to continue in response to technical and organizational change. Small business and entrepreneurial development in many ways represent the most promising footholds for market-based development in all regions of Canada, particularly in the context of existing levels of unemployment and the limited employment potential of the goods-producing sectors.

The reconciliation of competitiveness and employment goals is already a major dilemma for industrial and regional development policy. At a time when labour force expansion tends to keep pace with employment growth, including increased female participation in the labour force and the rapid emergence of female entrepreneurs, the expansion of small business in response to market opportunities will play a crucial role in the resolution of this dilemma.

What can be said about the spatial and regional consequences of these trends and developments, particularly from the standpoint of regional differences in income and employment? These differences have been remarkably stable over time, and very limited gains have been made in reducing earned income differentials over the last 20 years, while unemployment differentials have in fact increased. This stability points to deep-seated structural and market causes underlying regional disparities, so it is not surprising that the modest efforts and resources applied by governments in the 1970s produced only modest results.

One facet of the regional consequences of these developments emerges forcefully. That is the prospect of a continuing shift of income and employment from rural to urban areas. The resource sectors are prominent in rural areas and, in the aggregate, will lose employment due to market and technological factors. The service sectors and knowledge-based activities are more prominent in urban areas and larger urban centres and will gain employment. In demographic terms, it is also the case that younger, more qualified workers are more typically drawn to urban labour markets. In the West, there is also a massive influx of native peoples into the cities. In many ways, regional competition and comparative advantage in

Canada will be based on economic competition and specialization among urban centres in which the most dynamic centres will be those most richly endowed with knowledge-based infrastructure and networks.

The regional distribution of these endowments is extremely uneven and, speaking realistically, will remain so because the economic and technological attraction of the critical mass of these milieus is powerful. But it is not clear that the traditional economic impediments to a more decentralized pattern of economic activity – in terms, for example, of market size and transportation costs – are as important for the future of knowledge-based urban economies as they are for the more traditional goods-producing industries. Public investment in university research, research institutes, contract research, post-secondary education and training can have a significant impact over time on the development of specialized knowledge-based regional centres that are attractive to business. At the same time, public investment in urban amenities coupled with quality of lifestyle and cost of living factors can provide attractive environments for private sector locational choices. Moreover, the development of such regional centres would act as a further stimulus to the expansion of the service and small business economies of the regions. In the absence of a concerted effort in this direction, the market consequences of structural change will probably exacerbate regional disparity and fail to address its basic causes over the next decade.

Finally, there is no reason to believe that structural change will decelerate; on the contrary, there is ample evidence that technological opportunity will accelerate the pace of change and will be reinforced by the flows of trade and investment. Accordingly, effective regional development policies need to place a premium on measures which promote flexibility and adaptability in the regional economies. This suggests that particular attention needs to be paid to the transfer and incentive system, to education and training and to the role of entrepreneurship, including management and marketing know-how – in short, to the adaptability of human resources to changing market opportunities.



#### 4.1.2 Provincial Perspective

The preceding section offers a generalized view about the future economic environment for regional development principally from a national and international perspective. This section provides an overview of the principal themes emerging from a province-based review.

Traditionally, the provincial economies have developed comparative advantage from the harvesting and processing of natural resources. In the case of Ontario and Quebec, there is also a substantial manufacturing sector comprising both traditional heavy industries and an increasing range of technologically advanced businesses. Each of the provincial economies is highly dependent on external trade and trends in international markets.

The provincial reviews emphasize that from the trough of the international recession in 1982 to the present, the terms of trade in resource products generally have weakened and international commodity prices remain low. The pressure on competitiveness and profitability has accelerated modernization and cost-reduction initiatives with the result that the economic recovery has not been accompanied by significant increases in employment.

The provincial outlooks for the resource sectors contain major uncertainties arising from the international marketplace – the prospect for world energy prices, protectionist tendencies and foreign subsidy practices, expanding sources of supply in developing economies and less stability in the international financial system. In the medium term, reductions in employment, out-migration from rural and single-industry communities, modest investment and a lower share of real domestic product are viewed as a realistic outlook for these industries. In short, a difficult and prolonged period of adjustment is anticipated for both the primary harvesting and the processing sectors. Major efforts will be required to achieve more security in income and employment through economic diversification of the resource-intensive provincial economies.

This outlook reflects the perception that comparative advantage in world markets is moving away from resource and labour-intensive manufacturing industries towards knowledge- and capital-intensive industries. These will represent the dominant industries in terms of trade expansion and economic growth. The provincial perspectives also incorporate the view that, in this process of

change, small and medium-size businesses, especially in the service sector, will provide the majority of new jobs, the fastest growth in exports and the greatest profitability. These developments will be accompanied by further out-migration from rural areas and an expansion of urban-based employment.

In summary, these provincial perspectives corroborate the earlier view about the directions of structural changes, their connection to international market forces and their implications for regional economic development. From this emerge a number of common themes concerning provincial development priorities over the next decade, as follows.

First, efforts to assist technological advance and adaptation to new technologies are seen as prerequisites for competitiveness. While a variety of factors affect competitiveness, assuring the competitiveness of existing firms will require the application of advanced production technologies. The use of new technology as related to production and new products will be of great importance for improved productivity and growth. Investment in research and development is critical, both as a way to improve existing activities and as a source of economic diversification through innovation. New technologies will necessarily form a central part of any strategic initiatives to create and capture new market opportunities.

Second, education and training are seen as essential components of economic development. Investments in education and training can help individuals adjust both to technological change in the workplace and to the changing mix of employment opportunities. Post-secondary educational institutions will need to play a much larger role in fostering industrial innovation through both the conduct and the dissemination of research. The education and training systems will also need to play a much more positive role in developing an appreciation for the value of entrepreneurship and in developing training packages that are relevant to entrepreneurial development.

Third, the policy, program and regulatory environment conducive to the formation of new small businesses is of strategic importance to the growth of wealth and employment. From the standpoint of provincial development strategies, small businesses are seen as the primary vehicle to stimulate regional economic growth, create new jobs and increase economic diversification. Measures to increase the availability of decentralized information and management services to small



business are viewed as important means to improve the success rate of small firms.

Fourth, stronger efforts in support of marketing and trade development are highlighted. Penetration of international markets has long been regarded as vital to growth and employment in Canada. In this regard, provincial development priorities emphasize the requirement for improved and more pervasive marketing skills and for more aggressive marketing strategies based on more detailed, client-based market information.

Fifth, attention is drawn to the need for a contemporary infrastructure for economic and business development. Knowledge-based industries rely upon a supportive infrastructure of education, research, telecommunication and information systems including the associated networks of suppliers and service businesses. Technology is also viewed as an important means to enhance the efficiency of transportation and distribution systems. The quality of urban environments is recognized as a significant factor in influencing the location of new knowledge-based industries and personnel. The response to these infrastructure requirements will be influenced in part by the role of public policies and investment, including regulatory regimes.

Finally, the provincial development perspectives attach importance to cooperative and collaborative approaches – with the federal government particularly in regard to the regional application of national policies; with the private sector particularly in regard to measures to strengthen competitiveness and entrepreneurship; and with universities and research institutions in regard to the acceleration and diffusion of innovation.

#### **4.1.3 Recapitulation: Regional Development Adapting to Change**

Regional disparities in levels of earned income have changed little over the past 20 years and regional differences in unemployment rates have steadily increased. Regional policy has in turn come to rely heavily on transfer payments to individuals and to governments rather than on measures to promote the creation of wealth. To address the causes rather than the symptoms of regional disparity requires attention to structural factors affecting the development potential of the regional economies and a policy and program orientation directed to longer term structural development.

To be effective, a structurally based approach needs to capitalize on the process of economic change and adjustment at work in the economy, focusing on opportunities for the creation of new wealth. In the preceding sections, we have highlighted a number of developments concerning the evolution of the Canadian economy over the next decade:

- a major period of adjustment for resource-based sectors in which productivity improvement will take precedence over employment growth, leading to pressures for diversification;
- further transformation of the manufacturing sector towards knowledge-based industries and labour-saving automation;
- expansion of the small business and service sectors;
- expansion of urban-based economies together with slower growth of traditional rural-based employment; and
- a more rapid pace of economic change fueled by technological and market factors, involving a major challenge for public policy in reconciling competitiveness and employment goals.

## **4.2 The Foreign Experience**

In considering program experience overseas, particular attention has to be given to the applicability of that experience to the Canadian environment. In this respect, developments in regional policy in OECD countries are of some interest. What follows is a brief review of developments and directions, notably in the EEC.

### **4.2.1 Structural Change and Fiscal Restraint**

Rapid technical change and increased international competition has led to a decline in employment in important sectors of the manufacturing industry in most OECD countries. Whereas the 1950s saw manufacturers absorb labour shed from the agricultural sector, recent developments in technology have raised questions about the capacity of employers in the service sector to absorb the labour now being shed from manufacturing.

The OECD's response to structural adjustment has been to call for "positive adjustment" to the changing economic environment. The OECD notes that the internationalization of goods production and the rapid pace of technological progress

require that the advanced nations become more productive and develop new products and services or face a significant decline in their standard of living relative to their competitors.

The last decade also saw the emergence of stagflation: the coexistence of high and rising unemployment with accelerating inflation. Faced with this seemingly intractable problem, most member states adopted tight monetary and fiscal policies. While the average rate of inflation in the OECD has declined substantially, unemployment has risen to 35 million and has been accompanied by large government deficits and spending restraints.

#### 4.2.2. A Shift In the Focus of Regional Policy

The implications of these events for regional policy are important. There is less support for policies which redistribute employment opportunities when all regions suffer from high unemployment. New regions have been added to the list of those suffering from industrial decline and they now demand attention from their governments. It is now much more difficult to meet these demands as there is intense competition, both domestically and worldwide, for "mobile" private sector investments, and there is less government money available for location incentives.

Furthermore, many analysts have lost their faith in the ability of government to significantly alter the sectoral and geographical development of the economy. They now believe that market forces are simply too strong for this to happen.

As a result, both the coverage and the level of expenditures on regional development has declined. In Europe, the boundaries defining the assisted regions have been revised, reducing the proportion of the population in these areas from 1/3 in 1980 to 1/4 in 1984. Direct regional aid and incentives have also declined since the early 1980s, as has the use of regulations directing industry away from the richest regions.

#### 4.2.3 Observations

The reduction in traditional regional development programs in OECD member countries has been accompanied by an attempt to find new approaches and policy instruments which are appropriate to a highly competitive economic environment, which also faces Canada in the 1980s

and 1990s. Among some of the more interesting of these new directions are the following:

##### (i) *Indigenous Development and SMEs:*

An emerging trend in regional policy in the OECD has been the fostering of indigenous development, the growth of local enterprises. This has been motivated by the decreasing ability of traditional incentive programs to attract investment to the assisted areas. But it was also spurred by a growing awareness that regional development was better served by developing the potential of indigenous enterprises rather than by encouraging the establishment of branch plants of companies from outside the region. These latter types of firms have typically tended to be less well integrated into the regional economy than locally based enterprises.

These changes in approach have been reflected in a number of recent regional development initiatives in OECD member countries. For example, in a January 1985, policy change to the European Regional Development Fund, more assistance was allocated to indigenous small and medium-size enterprises for technology transfer, management advice and start-up capital. Enterprise zones are another instrument being used by several member states to stimulate indigenous development. In the United Kingdom for example, these zones have been used for the commercial development of derelict, relatively unpopulated industrial areas in large cities. In the United States they have been used to stimulate local entrepreneurship and improve employment opportunities in particularly depressed sections in the centres of large urban areas.

##### (ii) *Technology:*

In addition to emphasis on indigenous development, high priority has been assigned to increasing the production of skill-intensive goods and the application of the new technologies within the assisted areas. Despite the potential job losses, accelerating the application of new technology is critical to raising productivity and competitiveness in the poorer regions. One of the problems confronting regional policy is that the high technology industries are only footloose to the extent that they are less dependent on being close to either a supply of raw materials or a particular market. In the OECD they have concentrated in a few areas where there are research laboratories and highly skilled personnel.



To help counter this concentration, a number of experimental policies have been implemented to promote the development of technology centres in the poorer regions. Science parks have been used in the United States to stimulate the creation and growth of high technology enterprises in these regions. The Japanese have developed a strategy to create towns, called technopoles, which integrate industry, research and development and academic activity with attractive residential living. It is intended that each technopole will provide a technological focus point for a region and improve its ability to adopt and develop new technologies.

### *(iii) Service Sector:*

Until recently, regional policy in the OECD has more or less adopted a neutral stance towards the service sector. In spite of this, the highest rate of increase in jobs in the EEC's peripheral regions has been in this sector. There is some evidence from the British experience, however, that the peripheral regions may become excluded from future growth in the more advanced and innovative parts of the service sector as activity there is becoming increasingly controlled by large firms located in the more prosperous metropolitan areas.

There is reason to believe that regional policy can influence the spatial development of this sector. For example, there is evidence from the United Kingdom and Denmark that firms providing producer services (advertising, banking, finance and transportation, for example) are willing to locate in the assisted areas. There is also scope for indigenous development in this sector.

## **4.3 New Policy and Program Directions**

This section focuses on general orientations rather than specific recommendations concerning policy and program design. The areas discussed represent an agenda on which further development work is warranted over the coming months as a means of refocusing our regional development efforts. The scope of this work emphasizes the importance of viewing regional development in terms of a broad policy framework extending beyond sectoral policies.

### **4.3.1 Transfers and Incentives**

As noted earlier, the level of personal transfers to individuals has increased to the point where these expenditures, especially under the Unemployment Insurance (U.I.) program, overshadow the

resources applied to development and wealth creation. But this is not only a matter of the allocation of financial resources; the operation of the U.I. system also affects the climate for development and the incentive which individuals and businesses face in achieving greater self-reliance.

The U.I. system has been the subject of a recent federal Commission of Enquiry (Forget) and forms one part of the review undertaken by the Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment (House). These reviews make clear that U.I. is playing a major role in supplementing low incomes, a role which goes beyond that of income maintenance for those between jobs. The income supplementation role cannot be ignored because it reflects the social reality of inadequate household income and lack of employment opportunity, particularly in high unemployment regions and in rural areas where seasonal employment is prevalent. This is why proposals to reform U.I., such as the annualization proposal of Forget, taken in isolation have been opposed by many in less-developed regions where U.I. is a mainstay of income and expenditure.

Equally, however, the status quo is unhelpful from a development standpoint because of the pervasive effects of the U.I. system on patterns of work and behaviour. In higher unemployment regions, the consequence of regionally sensitive criteria for eligibility and benefits is to create incentives in favour of short-term employment by individuals, maximization of the unemployment benefits and disincentives to long-term re-employment.

The House Commission Report points to the manner in which the entrenchment of the U.I. system can undermine serious efforts towards long-term employment. Effective development efforts depend upon shared values in the community or region, relating work to self-reliance. Extensive reliance on the U.I. system affects habits of work where the work is not regarded as "real work" but as a device to get stamps. The system has discouraged some productive educational alternatives and rewards conformity to the system rather than initiative and self-employment. The presence of the system also tends to focus the work of local level development groups on short-term employment devices and diverts the energy of local communities from a longer-term focus on business opportunities.

The irony, if not tragedy, of the situation that has developed since the U.I. changes of the early 1970s is that this system draws down large-scale financial resources to compensate for under-development at a time when resources for longer-term development efforts are severely constrained.

We are not in a position to propose specific changes to the U.I. regime, which is already the subject of public debate. More importantly, it is apparent that U.I. reform cannot be examined in isolation from social policy and tax reform because it is inextricably linked to issues of income security. We strongly recommend, however, that discussion of reforms to the U.I. system become a priority item for the regional development agenda. In particular, we would urge that ways and means of achieving income supplementation be considered in parallel with the income maintenance function of U.I. Further, we believe that reforms that would incorporate incentives for U.I. recipients to pursue self-development measures – whether through education and training, mobility or self-employment – be further advanced. Because of the complexity of the subject and the need for a variety of expertise, we believe it is essential for this work to proceed in a way that enables both the social policy and regional development objectives to be considered in concert, along the lines adopted by the House Commission.

Given the level of resources now being committed to U.I. to compensate the unemployed, it seems inconceivable that incentives to employment cannot be more effectively built into the system to give greater encouragement to earned income, accompanied where necessary by income supplementation. In the absence of such incentives, regional development efforts will continue to face major constraints in terms of the operation of labour markets and the availability of resources.

#### **4.3.2 Education and Training**

The examination of the future economic environment for regional development emphasized the role which knowledge-based industries and information control technologies will play in reshaping the workplace and the role which small businesses and entrepreneurship will play in employment and wealth creation. The issue is how successfully the national and regional economies can respond to these changes. Part of the answer lies in the effectiveness of the education and training systems and their ability to endow and re-endow individuals with values and skills that are relevant to employment and wealth creation.

Educational attainment and earned income and employment are correlated. Educational attainment in Canada is lower in less-developed areas, notably rural areas and areas of high unemployment. It appears that the resources, materials and the overall quality of education available to school-age children differ significantly among and within regions and that this has an important bearing on their ability to become economically self-reliant.

Against this background of uneven educational attainment is the prospect that, in the longer term, the economic performance of regions will be increasingly related to the skills and adaptability of the workforce. This calls for an understanding of and commitment to education and training as an investment at least as important as capital investment, and for an approach to curriculum design, career counselling and retraining consistent with the need for a flexible workforce. Equally important is the need to encourage the characteristics of self-instruction and initiative associated with entrepreneurship, and to encourage investment in regional centres of business administration capable of sustaining a competitive international standard.

One concern frequently raised is that the benefits of substantial provincial investment in education and training are not fully captured within the region due to the mobility of more qualified individuals to regions with stronger economic performance. This reality represents part of the rationale for an active role by the national government in the financing of post-secondary education and training. In this regard, account needs to be taken of the regional costs and benefits and of the capacity of the private sector to take on a significant role in the providing of training.

From the standpoint of investment decisions by corporations, traditional industrial and regional development programs have focused on financial support for capital investment in plant and equipment. As noted earlier, in section 2.2, experience in Canada indicates that large-scale locational incentives of this kind appear not to have been a cost-effective instrument in terms of the objectives of regional development. Moreover, locational incentives represent a visible domestic subsidy practice in the context of freer trade.

By contrast, the availability of a trained workforce, coupled with the availability of training and research centres in an area, is likely to be a



major consideration in business investment decisions, particularly new investment in knowledge-based technologies. Public investment in human capital and educational technologies – whether through generalized support for education and training or through customized packages related to specific business investments – has to be viewed as a key element of regional development policy. They should, therefore, be incorporated into regionally-based development strategies and federal-provincial programming.

The process of adaptation to the changing needs of the marketplace reinforces the notion of education and training as a continuing process. While modernization of the educational system is a prerequisite, consideration should also be given to incentives that encourage individuals to invest in their own retraining during their working life. It appears anomalous, for example, that tax incentives are available to individuals to save for retirement income but not to save for education and training that may be required during working life; also that tax incentives are available for investment in income-producing assets but not, for example, for investment in the education and training of a spouse at a time when more women are seeking re-entry into the labour force.

In short, we take the view that over the next decade the basic objectives of regional development are likely to be better served by appropriate investments and modernization of the education and training system than by financial support for large-scale capital investment in established sectors and firms. Accordingly, we believe that governments at all levels should more fully integrate their human resource and economic development strategies and give more prominence to issues of flexibility and adaptation. In the final analysis these are employment and people issues and can best be addressed from this perspective. In addition, to ensure relevance, the design and operation of the education and training system itself requires a high degree of flexibility to enable and encourage the active participation of the communities and individuals it is intended to serve and to allow for more experimentation at the local level. In this latter respect, a strong case can be made that more resources should be made available to community development groups for their own training needs in developing and implementing local development strategies.

#### 4.3.3 Innovation and Technology

In our view of effective regional development policies and programs, we were overwhelmingly impressed by the role which innovation and technology will play in shaping the economy and by the potential it offers for structural improvement to the weaker regional economies. On the other hand, there is a possibility that market factors alone will encourage a new regional disparity related to “technological endowment” backed by public resources.

While we recognize the central importance of innovation and technology to Canada’s international competitiveness and to larger firms with internal research and development resources, we have focused our attention on their role in regional development, with emphasis on the smaller firm, which is likely to play a more critical role in wealth creation in disadvantaged regions.

In this respect, we were particularly struck by the approach and program philosophy underlying the Industrial Research Assistance Program (IRAP) of the National Research Council as a model which has evolved on the basis of experience. IRAP can be viewed as somewhat analogous to the farm extension service in the agricultural sector in bringing technical know-how and expertise to bear on the real needs of the agricultural producer. Essentially, the IRAP model operates from the premise that technology exists for the firm and that the needs of the smaller firm in respect of access to technology are distinct from those of large, more self-sufficient firms. IRAP effectively provides a connector between the market demands and opportunities facing the firm or entrepreneur and a technological network of knowledge and expertise that needs to be accessible and useful to the firm.

Of particular importance is the capacity of the IRAP program to bring a decentralized client-based approach to problem solving. This enables the firm to access a much wider and often international reservoir of up-to-date technology and apply it to product and process needs dictated by the competitive requirements of the marketplace. The IRAP model enables the firm to buy technology on an as-required basis as an alternative to less cost-effective investment in in-house research and development.

Equally important from a cost-effectiveness standpoint has been the ability to draw on a range of expertise, whether resident in NRC, provincial research organizations (PROs) or universities. The program delivery system entails minimal transaction costs to the firm in terms of time and administrative cost. We believe the IRAP model represents an appropriate approach to the central issue of technology diffusion among smaller firms (as vehicles of employment and wealth creation) and a tested building block for renewed efforts along these lines. Linkages to national and regional research centres are an essential feature of this approach.

In terms of regional centres, provincial research organizations have developed a role as intermediary institutions between government, research establishments and industry. Generally, the thrust of public policy in respect of innovation has been to emphasize the role of the private sector as the vehicle for market-sensitive research and development. In those regions where technology-intensive businesses in the private sector are less prevalent, PROs should be encouraged to evolve further toward a contact – resource for industry role in order to bring about the concentration and critical mass necessary for market orientation.

The strategy of building upon strengths can be a double-edged sword in the area of innovation and technology. Certainly, it is highly desirable to seek a measure of regional specialization which accords with the economic characteristics of the region from the standpoint of appropriate technology. But this can too easily become an overwhelming rationale for reinforcing existing regional strengths and lead to a tendency to dismiss smaller-scale opportunities in less advantaged regions as relatively marginal. Structural improvement to offset regional disparities requires a more proactive and sustained role by government in concert with research institutions and the private sector in weaker regions to pursue new areas of technological specialization. This inevitably implies some risks, some additional costs and a willingness to move to some greater decentralization of government research activities. It also implies a determined effort by government in respect of major procurement contracts, to devise more effective means for the private sectors to carry out regional sub-contracting.

In view of the role which university research plays in establishing building blocks for innovation and technology, the potential for long-run economic benefits accruing to regional economic

development from the funding provided by the National Science and Engineering Research Council (NSERC) is considerable. However, the present delivery system tends to reinforce the stronger centers rather than disseminate the benefits. Research laboratories are active in fields which hold promise in terms of commercial applications but require longer periods of sustained funding, whether in genetic engineering, information technologies, advanced materials or environmental management. These activities are not inherently constrained in terms of location by traditional factors such as transportation costs or market proximity; they are potentially more “footloose” than traditional business investment.

A range of measures to promote innovation and technology, pursued in a proactive way to encourage existing and new areas of regional specialization, need to be awarded high priority on the regional development agenda. This means a much closer interaction in developing regional strategies among traditional development agencies and national and regional research institutions, universities and the private sector. Networking among the players at the regional level rather than new machinery for coordination is likely to be more productive of relevant initiatives.

#### **4.3.4 Entrepreneurial Development and Small Business**

Our review has emphasized in the strongest terms the central role of business formation and entrepreneurship in creating income and employment. We further recognize that federal and provincial ministers responsible for small business are already engaged in a wide-ranging process of review and discussion of such issues as small business financing, management services, business regulation and paperburden.

The dominant role of small business in employment creation over the last decade has occurred in all regions and has been associated particularly but not exclusively with the expansion of the service sector. While a significant part of service sector growth has been at the retail and consumer service level, the service sector also comprises a wide range of sophisticated business services related to the manufacturing and processing sectors and to trade, finance, transportation and communications. There is also the prospect of growth in service firms related to the delivery of programs in health, education and community services. All the evidence suggests that this trend of



service sector expansion will continue over the next decade and that small businesses will form a major part of that expansion. Development in the marketplace will be conducive to small business growth.

Small business expansion has also been significant in less advantaged regions and in smaller communities with relatively high unemployment rates and established patterns of seasonal employment. These businesses represent a crucial and potentially fragile resource in achieving more self-reliance and less dependence of government transfers or “make work” programs in these areas.

Small businesses are not “little big businesses” and their characteristics and needs have to be addressed accordingly. On the basis of our review, much small business suffers from undercapitalization and management limitations, both of which affect access to financing and success rates during the early life of the business. Tax and financing measures have sought to address the financial start-up and expansion needs of small business and a good deal of further work and experimentation is underway concerning mechanisms to provide pools of financing to small business and venture capital activities by institutions such as the Federal Business Development Bank (FBDB).

Generally, direct assistance programs work best when their design and delivery is relatively simple and non-discretionary, so paperburden and administrative requirements and delays are minimized. Beyond this, there is increasing evidence that small businesses benefit from efficient local access to networks of services in areas such as financial counselling, business planning and marketing which are most effectively provided by local firms or development groups having private sector expertise and experience in these areas. The situation is somewhat analogous to the issue of technology access referred to earlier in relation to the IRAP program. In a situation where an infrastructure of small business management services is not readily available, public investment in these services appears to be a cost-effective means of encouraging and accelerating the process of start-ups and expansion. In respect of marketing, this local infrastructure needs to be linked to networks capable of providing regional, national and international marketing information and support activities capable of responding to firm-specific requirements.

Entrepreneurial success reflects certain values and personal skills among the individuals concerned. The response to the efforts to encourage entrepreneurial activity and development in Quebec – for example the program currently mounted in the surrounding region by Laval University – is impressive. Without undervaluing the importance of business schools, it is apparent that in the 1960s and 1970s our educational and business system placed a premium on the MBA as the role model for a business career and that comparable attention has not been given in the schools or elsewhere in the post-secondary system to the skills and values necessary for successful entrepreneurship. Some argue that the consequence has been to increase the supply of MBAs as employees of larger corporations at a time when the marketplace is creating more opportunity and need for owner-operators who may succeed in spite of, rather than as a benefit of, their education and training. Some initiatives are being taken to address the “young entrepreneurs” issue, but our conclusion is that the educational and training systems have not kept pace with socio-economic trends.

Finally, measures to support small business should be generic, designed for the needs of small business without reference to sectors. Most governments have already concluded that the exclusion of the service sector from small business assistance has no contemporary rationale. Indeed, we envisage increasing opportunities for service firms to emerge in the health, education and community service sectors, including firms that take the form of non-profit corporations.

The basic conclusion we draw is that regional development objectives and regionally based development strategies need to take more explicit account of the requirements for entrepreneurial development and small business growth. High unemployment rates persist at unacceptable levels in many regions; female participation will increase; self-reliance means less dependence on government transfers; diversification objectives call for new avenues of business growth. All of these considerations point to the need for a new generation of Canadian entrepreneurs.

#### 4.3.5 Urban Growth and Regional Development

The review of the future economic environment noted the prospect of a continuing shift of income and employment from rural to urban areas and suggested that regional competition and

comparative advantage in Canada will be based increasingly upon economic competition and specialization among urban centres. As observed earlier, in section 2.2, the role of urban growth has in general been neglected in regional development programming.

Urban policy has been contentious because of the inherent jurisdictional issues and because it carries major financial implications associated with the modernization of infrastructure. A backlog of investment requirements has been identified by the Federation of Mayors and Municipalities and environmental considerations have again come to the fore.

Urban-centered growth offers efficiencies and benefits in both developmental and amenity terms. It needs to become a more explicit component of regional development policy in Canada. This view has been reinforced by experience in the Winnipeg Core Area, the initiatives underway to enhance the role of Vancouver as a Pacific gateway and by the work of the advisory committee on the future of Montreal.

In the context of an expanding service sector, a more knowledge-intensive economy, and an economy closely tied to flows of trade and investment, particularly with the United States, the competitiveness of urban centres and the efficiency of their transportation linkages to other centres and major markets become significant factors for the regional economies. Knowledge-based industry investment gravitates to centres that are endowed with a supporting infrastructure of research institutions, a qualified workforce, access to specialized business services and adequate services for business travel. Locational choices by executive and professional personnel are also affected by the amenities associated with urban centres. In short, dynamic urban centres possess a comparative advantage in attracting "sunrise" investment.

If this development is left dependent on the marketplace and private sector investment decisions, there are implications for regional economic development that warrant attention. First, some balance has to be struck between healthy competition and specialization between centres, if only because nearly all urban growth carries implications and demands for public sector investment, particularly on provincial governments. Second, in a country of this size, distance is expensive and urban specialization can facilitate more cost-effective investments in transportation, which are substantially borne by governments. Third, "urban endowments" are, not surprisingly, uneven across regions; the less wealthy regions are clearly at a disadvantage, notwithstanding lower real estate costs and typically better access to recreational environments. Indeed, urban specialization is a more pressing need in these regions, where population size and transportation factors act as major constraints.

It is apparent that these issues will present themselves unavoidably as changes in industrial structure manifest themselves as urban redevelopment issues. They will also arise as a more deregulated transportation environment leads to greater rationalization of transportation services, notably the substitution of trucking for rail and the development of "hub and spoke" air service between Canadian centres and with U.S. centres.

Public policy consideration of these issues can usefully proceed only on the basis of cooperation and collaboration among all orders of government. The institutional arrangements surrounding the Winnipeg Core Area initiative involve both the public sector and the private sector and represent a major accomplishment in their own right. That experience argues for the value of explicit urban development strategies having a longer-term horizon with well-defined objectives. Although the costs have been significant, viewed as investments, they have brought substantial social and economic benefits and have positioned Winnipeg as a dynamic centre in terms of future development.



## 5. CONCLUSIONS

Over the years, a number of critics have concluded that Canada has lacked a regional development policy. The contention is superficial to the extent that economic development is everywhere a regional phenomenon and that regional circumstances differ. The reality of economic development, however, requires an agreed framework or agenda so that the collective efforts of governments can be more effectively focused on the objectives of regional development.

### 5.1 The Record

With respect to the considerable level of criticism that has been directed towards regional development programming in the past, the following conclusions, drawn from our retrospective analysis of regional development practice and experience in Canada, deserve particular emphasis.

- The resources applied specifically to regional development over the past 25 years have been small in relative terms. Expenditures for Canada were in the order of 3% of total federal economic expenditures and now are less than that. Greater expenditures could well have had significantly greater results.
- Regional development efforts in the 1970s were effective and successful in the context of the amount of resources applied to them. The principal reason for success was that the majority of the funding was spent on the programming designed to fit the specific needs of the areas in which it was applied (e.g., the FRED Agreements in their later format, and the General Development Agreements were very flexible). It has also been shown that the actions of federal line departments can have a very much greater impact than specific regional development programs, because of their greater expenditure base.
- The frequently expressed negative view of regional development programs is to a great extent due to the expectations raised by such programs. Results must be judged on the resources used to achieve them rather than on total needs.
- Flexibility is vital to regional development. It is important to note that national programs that tend to support the status quo will, by definition, tend to increase regional disparities.

- During the 1970s, the growth rate in slow-growth areas in Canada was at least at the same order as the growth rate of Canada as a whole. While this did not significantly reduce disparities, it at least stopped them from increasing. Since the last recession, the recovery has not followed as rapidly in some slow-growth areas as in central Canada, so that disparities have once more increased.
- Many of the negative consequences of national economic policy on regional development are, in fact, inadvertent and corrections would not necessarily have any cost implications.

### 5.2 The Future

The major focus of regional development should be measures to strengthen the capacity of regions to generate wealth, with special emphasis given to those regions characterized by long-term structural weakness in their economic base.

From our review of the economic environment in prospect over the next decade, we concluded that:

- overall, the resource sectors will account for a declining rather than expanding share of the contribution to earned income and employment growth in Canada's regions;
- the critical factor in international competitiveness will be the application of technology to product and process;
- the most pervasive trends in the structure of output and employment are the emergence of a dynamic and expanding service sector and of a vibrant small business economy;
- small business and entrepreneurial development represent the most promising footholds for market-based development in all regions of Canada;
- a continuing shift of income and employment from rural to urban areas is an inevitable consequence of economic change;
- regional competition and comparative advantage in Canada will be based increasingly upon economic competition and specialization among urban centres;
- traditional impediments to a more decentralized pattern of economic activity (namely market size and transportation costs) will be less of a determinant for the future of knowledge-based

industries, but in the absence of concerted efforts to stimulate regionally based urban centres, the market consequences of structural change will increase regional disparity in Canada;

- technological opportunity will accelerate the pace of economic change, reinforced by the flows of trade and investment; and
- effective regional development policies need to place a premium on measures which promote flexibility and adaptability in the regional economies.

With or without a bilateral trade agreement with the United States, some modification to regional development programming may be required to reduce the perception and possibility of trade distortion such as:

- less reliance on large-scale locational grants or tax incentives for exporting firms (which complements our own view concerning their cost-effectiveness);
- improved compliance with the concept of “general availability;” and
- greater emphasis on general instruments in support of technology, innovation, education, training, infrastructure, small business and entrepreneurship.

In the discussion of policy and program directions, we did not attempt to identify specific initiatives or program measures. It seemed to us more appropriate at this juncture, when regional development policy in Canada is the subject of re-assessment by governments, to take a longer-term perspective concerning the elements of a contemporary and forward-looking approach.

We recognize that sectoral policies will continue to occupy a prominent place in economic development and that they have a large bearing on regional development. We also examined the experience with explicit regional development policies. A good deal of that experience, particularly in areas of joint federal-provincial programming, has been positive, but in terms of regional disparities, which have been at the core of the regional problem in Canada, progress in respect of structural improvement in support of wealth creation has been modest. Admittedly, the resources dedicated to this objective have also been relatively modest.

In this report, we are suggesting that this past experience together with the economic and trade environment in prospect call for a broader-based approach to regional development and regionally based strategies – a new agenda. Our own assessment highlights what we believe to be key elements of that agenda – although no doubt there are others. Ours focuses on five main areas:

- design of the transfer system in ways that encourage productive employment supported by income security measures;
- reorientation of the education and training system as a key component of public investment in regional economic development;
- diffusion of innovation and technology as a prerequisite for structural improvement of the less-advantaged regions;
- promotion of entrepreneurial development and small business formation to support employment growth and wealth creation; and
- urban specialization as a component of regionally based development strategies.

With respect to resource allocation and regional development, we examined four broad options in resource allocation and concluded that the selection of resource allocation criteria is directly related to the specification of regional development objectives and policy choices.

On the question of national policies and regional development, we adopted an institutional perspective and concluded that:

- joint planning and programming between the federal and provincial or territorial governments can provide an effective mechanism to reconcile national policies and regional development;
- sectoral policies and programs are most responsive to regional development objectives when these objectives form part of the collective decision-making and priority-setting process of ministers;
- regionally sensitive implementation of sectoral policies and programs works best when there is a significant degree of delegation to regional managers accompanied by flexibility in program design;
- the regional effectiveness of government policies and programs is enhanced by advance consultation with those who are the target client groups of the initiatives; and



—efforts to strengthen the economic structure of less advantaged regions will require a proactive government role with the private sector, backed by resources and a willingness to innovate and experiment with policies and program design.

Finally, implicit throughout our report is the view that regional development and economic federalism are part of the Canadian reality. The regional development agenda is a very broad one which does not lend itself to the narrow confines of government activity. A forward-looking regional development agenda needs to cast a very broad net to capture those elements which are most relevant to the achievement equity and prosperity.

In our view, the essential task for Ministers at this juncture in the evolution of regional development policy in Canada is to re-cast the agenda with an eye to the future and to set in train policy and institutional changes to enhance structural change and flexibility in the regional economies.





## ANNEX 1

### Terms of Reference Federal-Provincial Task Force on Regional Development Assessment

Objective:	To identify approaches and measures which have been and will be effective in achieving the goals of regional development, in the past and for the next decade.	Approach:	While comprehensive in scope, the approach to be undertaken by the Task Force in reviewing practice and experience in Canada, will be selective and qualitative.
Outline:	<p>The assessment will include:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>(1) regional development programs;</li><li>(2) the effect of policies established for growth and investment in Canada on regional development;</li><li>(3) the regional impact of sectoral policies and programs;</li><li>(4) the influence of fiscal and personal transfers on regional development;</li><li>(5) experience from other jurisdictions.</li></ol> <p>The review will also examine the part played by economic trends and developments in influencing the achievement of regional development goals. In particular, this review will address the question of how the economic environment of the 1980s differs from the previous decade and what implications this has for the selection and design of appropriate instruments for regional development in the decade ahead.</p>	Results:	<p>These considerations are essential in ensuring that the assessment produces a report to Ministers that is both timely and practical.</p> <p>The Task Force will prepare an interim report for the September meeting of Ministers and a final report by the end of the year together with a visual presentation of the main conclusion and special recommendations.</p>





## ANNEX 2

### Task Force Members

Tim Andrew (Co-chairperson)  
Deputy Secretary to Cabinet  
Economic Policy and Programs  
Cabinet Secretariat  
Government of New Brunswick

Frank Swift (Co-chairperson)  
Federal Economic Development Coordinator  
(FEDC)  
New Brunswick Office  
Atlantic Canada Opportunities Agency  
Government of Canada

Neil Allison  
Director  
Program Development  
Strategic Planning and Economic Development  
Department of Industry, Trade and Technology  
Government of Manitoba

Wilson Barfoot  
Director  
Intergovernmental Affairs Secretariat  
Government of Newfoundland and Labrador

Paul Clarry  
Economist  
Sectoral & Regional Policy Branch  
Ministry of Treasury and Economics  
Government of Ontario

Gordon DeWolf  
Senior Analyst  
Nova Scotia Office  
Atlantic Canada Opportunities Agency  
Government of Canada

Brian Dick  
Senior Analyst  
New Brunswick Office  
Atlantic Canada Opportunities Agency  
Government of Canada

Marc Ferland  
Economist  
Ministère de l'Industrie et du Commerce  
Gouvernement du Québec

Peter Gardiner  
Economist  
Economic and Industrial Development Branch  
Ministry of Economic Development  
Government of British Columbia

Steve Hollet  
Director  
Economic and Industrial Development Branch  
Ministry of Economic Development  
Government of British Columbia

Walter Hordowick  
A/Director  
Industry Sector Policy  
Department of Economic Development and Trade  
Government of Alberta

Michael Jenkin  
Director  
Economic Development Policy  
Department of Regional Industrial Expansion  
Government of Canada

Elaine McCall  
Policy Analyst  
Policy Coordination  
Department of Economic Development and Trade  
Government of Saskatchewan

Richard Shaffner  
Policy Analyst  
Policy Development Section  
Department of Development  
Government of Nova Scotia

Michel Therrien  
Agent de Recherches  
Direction des Études et politiques régionales  
Office de Planification et de développement du  
Québec  
Gouvernement du Québec

Jerry Steele  
Associate Secretary for Intergovernmental Affairs  
Policy Board  
Government of Prince Edward Island

Mike Wood  
Research Assistant  
Economic Policy and Programs  
Cabinet Secretariat  
Government of New Brunswick





## ANNEX 3

### Past Resource Allocation Trends

Regional development can be viewed in narrow terms or in very broad terms. In a country like Canada, where regional diversity is pronounced, a strong argument can be made for examining regional development and the resources allocated to it in very broad terms.

To quote Mario Polèse ("Patterns of Regional Economic Development in Canada: Long-Term Trends and Issues")\*: "A full-blown regional development policy for Canada would take into account the regional consequences of all federal and provincial programs.... We must accept that direct regional policy is only one of the many policies, and not necessarily the most important one, influencing regional development in Canada." (p. 25)

Unfortunately, such an approach is messy. Expenditures on regional development do not fit into neat boxes and what some may consider to be a regional development expenditure others may not.

In a sense, all government expenditures affect the development of regions, as do varying levels of taxation across the country. A complete study of regional development within the Canadian context would take taxation levels and consumer expenditure patterns into consideration. However, these factors are well beyond the scope of this section, the purpose of which is to review government expenditures, both on individuals and regions. These expenditures have traditionally had the greatest impact on regional development.

Two broad types of expenditures are identified – expenditures on individuals and expenditures on regions. Under expenditures on individuals, we include expenditures made directly to individuals within regions by one of the three orders of government and expenditures which affect individuals indirectly through transfers from one level of government to another. Under expenditures on regions, we include those expenditures which are normally considered regional development expenditures (e.g., the Industrial and Regional Develop-

ment Program and Economic and Regional Development Agreements), grants and subsidies and tax expenditures.

For the purposes of this annex, region is defined as province.

#### A. Transfers to Individuals

Direct expenditures on individuals within regions include payments under the Unemployment Insurance (U.I.) program, Family Allowances, pensions of various sorts and welfare allowances. These expenditures are considered direct because they end up in the hands of individuals as an income supplement. They are the safety net which prevents individual or family incomes from disappearing altogether.

The Interim Report of the Task Force noted the role played by personal transfers in closing the income gap between the poorer and richer provinces. It also pointed to the dependency created by these types of transfers and noted that expenditures on employment and wealth-creating activities were only a small fraction of total federal transfer payments.

Transfers to individuals are allocated, for the most part, on the basis of standard criteria of eligibility which apply everywhere in the country. The exceptions are Extended Unemployment Insurance Benefits, which take into consideration economic conditions within a province, and fishermen's U.I. benefits, which have a strong regional component affecting the Atlantic Provinces and British Columbia. Variations in per capita payments among provinces can be attributed in part to regional differences in some programs but, for the most part, are explained by differing economic conditions and the age structure of the population. In 1984, transfers to individuals by the three levels of government amounted to nearly \$54 billion, of which payments by the federal government accounted for 55%, payments by the provincial governments 33% and payments by local governments 1% (with the remaining 11% being payments under the Canada and Quebec Pension Plans).

Transfers to individuals by all levels of government increased dramatically in real terms between 1969 and 1984. Only a small proportion of the increase is attributable to changes in the Unemployment Insurance program. Almost all types of transfers to individuals increased during this period. As a proportion of the national average, the position of the Atlantic Provinces has improved since 1974 (from 27% above the national average

\*William J. Coffey and Mario Polèse, eds., *Still Living Together: Recent Trends and Future Directions in Canadian Regional Development*. Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1987, pp. 13-31.

Table 1

**Federal, Provincial, Territorial and Local Transfer Payments to Persons, \$ per Capita (Constant Dollars, 1981 = 100) \***

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Newfoundland	1,256	1,960	2,151	2,494
Prince Edward Island	1,094	1,606	1,877	2,299
Nova Scotia	964	1,421	1,617	1,876
New Brunswick	991	1,539	1,727	2,038
Quebec	890	1,431	1,722	2,026
Ontario	884	1,147	1,322	1,547
Manitoba	881	1,149	1,398	1,663
Saskatchewan	861	1,249	1,633	1,949
Alberta	887	1,092	1,382	1,805
British Columbia	996	1,375	1,562	1,918
Yukon/N.W.T.	531	995	1,205	1,631
Canada	912	1,291	1,520	1,811

\* Deflated by GNE deflator

Sources: Statistics Canada, 13-201, 13-213

to 16% in 1984). By then, the 1971 and 1972 changes in the Unemployment Insurance Act had taken effect. Quebec, on the other hand, has moved from a position of payments below the national average to payments above the national average, while Ontario's proportion has continued to fall. In the Prairies, Manitoba's proportion has continued to decline while Saskatchewan has gone from below average payments to above average payments. Alberta, in 1984, was close to the national, after a long period of being below the national average. British Columbia has maintained above average payments from 1969 to 1984 while the Yukon and Northwest Territories have moved closer to, although they are still below, the average.

Transfers from the federal government to individuals more than doubled on a per capita basis, in real terms, from 1969 to 1984. Similarly, transfers to individuals from provincial and local governments also more than doubled, per capita, in real dollars, over this period. The most dramatic increase in payments to individuals was through the Canada and Quebec Pension Plans with real per capita payments in 1984 being 10 times the 1969-73 level. Data for these transfers are given below in Tables 2-4.

## B. Transfers to Governments

The link between transfers to governments and the welfare of individuals is far less direct than the link between transfers to individuals and

individual well-being. A large proportion of transfers to other levels of government is for education, health and general government services (including regional economic development) which, it can be argued, benefit the individuals who consume these publicly supplied services. In total, transfers to other levels of government are about equal to transfers to individuals. In 1984, transfers from one level of government to other levels of government amounted to \$49 billion, of which 60% was

Table 2

**Federal Transfer Payments to Persons, per Capita (Constant Dollars, 1981 = 100) \***

	1969/ 1973	1974/ 1978	1979/ 1983	1984
Newfoundland	622	1,110	1,146	1,377
Prince Edward Island	807	1,232	1,318	1,575
Nova Scotia	690	1,002	1,088	1,258
New Brunswick	676	1,077	1,150	1,380
Quebec	493	799	855	989
Ontario	531	706	764	879
Manitoba	590	766	916	1,106
Saskatchewan	558	744	844	1,048
Alberta	483	582	619	874
British Columbia	649	870	924	1,175
Yukon/N.W.T.	305	695	741	927
Canada	546	777	836	1,000

\* Deflated by GNE deflator

Sources: Statistics Canada, 13-201, 13-213

Table 3

**Provincial, Territorial and Local Transfer Payments to Persons, per Capita (Constant Dollars, 1981 = 100) \***

	1969/ 1973	1974/ 1978	1979/ 1983	1984
Newfoundland	622	810	922	996
Prince Edward Island	271	314	444	570
Nova Scotia	225	311	350	379
New Brunswick	298	401	453	487
Quebec	378	564	734	834
Ontario	332	367	413	469
Manitoba	271	311	340	363
Saskatchewan	285	442	659	722
Alberta	388	459	672	804
British Columbia	327	437	501	552
Yukon/N.W.T.	226	275	427	657
Canada	346	446	550	622

\* Deflated by GNE deflator

Sources: Statistics Canada, 13-201, 13-213



**Table 4**

**Canada and Quebec Pension Plans Payments to  
Persons, per Capita  
(Constant Dollars, 1981 = 100) \***

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Newfoundland	11	41	84	121
Prince Edward Island	16	60	114	154
Nova Scotia	23	79	149	203
New Brunswick	17	62	124	171
Quebec	19	68	132	201
Ontario	22	75	146	199
Manitoba	20	72	142	194
Saskatchewan	18	64	130	179
Alberta	16	51	90	126
British Columbia	19	68	137	191
Yukon/N.W.T.	0	25	37	47
Canada	19	68	133	188

\* Deflated by GNE deflator

Sources: Statistics Canada, 13-201, 13-213

accounted for by transfers from provinces to local governments and the remaining 40% by transfers from the federal government to the provincial governments. Transfers to governments for the years 1969 to 1984 are given in Tables 5 and 6. In real terms between 1969 and 1984, per capita transfers from the federal government to the provincial governments almost doubled and per capita transfers from provincial governments to local governments, over the same time period, increased about 80%. As was evident with respect to transfers to individuals, the Atlantic Provinces, in proportionate terms, have been moving closer to the Canadian average, although they are still quite a distance from it.

Transfers from provincial governments in the Atlantic Provinces to local governments, which were substantially below the Canadian average in 1969, had moved much closer to the Canadian average by 1984. Quebec has changed from a province with below average transfers from the federal government in 1969 to one with above average transfers in 1984. Throughout the period, Quebec maintained its transfers to local governments above the average for Canada. In Ontario, transfers from the federal government fell steadily from 1969 to 1984 as a proportion of the Canadian average while the province's transfers to local governments remained close to the average for Canada. The pattern in the Prairie Provinces is mixed, with transfers from the federal government falling as a proportion of the Canadian average in

**Table 5**

**Transfers from the Federal Government to  
Provincial and Territorial Governments,  
\$ per Capita  
(Constant Dollars, 1981 = 100) \***

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Newfoundland	993	1,231	1,329	1,297
Prince Edward Island	1,055	1,533	1,518	1,897
Nova Scotia	728	1,027	1,097	1,098
New Brunswick	798	1,067	1,157	1,186
Quebec	424	602	726	826
Ontario	321	412	369	421
Manitoba	533	747	841	903
Saskatchewan	562	567	580	554
Alberta	378	502	419	491
British Columbia	293	423	425	516
Yukon/N.W.T.	2,617	4,698	6,023	6,604
Canada	426	571	595	660

\* Deflated by GNE deflator

Sources: Statistics Canada, 13-201, 13-213

**Table 6**

**Transfers from Provincial and Territorial  
Governments to Local Governments,  
\$ per Capita  
(Constant Dollars, 1981 = 100) \***

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Newfoundland	297	430	509	602
Prince Edward Island	486	747	887	952
Nova Scotia	532	804	888	933
New Brunswick	304	410	511	587
Quebec	722	996	1,085	1,091
Ontario	718	874	908	980
Manitoba	569	731	793	751
Saskatchewan	505	739	853	1,103
Alberta	684	893	1,278	1,294
British Columbia	540	692	703	721
Yukon/N.W.T.	491	716	898	1,290
Canada	651	849	937	983

\* Deflated by GNE deflator

Sources: Statistics Canada, 13-201, 13-213

Saskatchewan and Alberta and increasing in Manitoba. Both Alberta and Saskatchewan increased their transfers to local governments, relative to the Canadian average, whereas transfers to local governments in Manitoba continued to fall. Transfers from the federal government to British Columbia remained well below the Canadian

average for the entire period while transfers from the provincial government to local governments also remained well below the average. The most dramatic increase in federal transfers was to the Yukon and Northwest Territories, where special conditions prevail.

Two allocative mechanisms operate federally to effect transfers to the provincial governments. Some payments (Established Program Financing and Canada Assistance Program, for example) are made at the same per capita level across the country. Other payments, notably equalization, are made on the basis of fiscal capacity (representative tax standards). The result is widely divergent payments to provinces, inversely related to provincial economic conditions.

### C. Regional Development Expenditures

Both the federal and provincial governments provide assistance to develop industry within the various regions of Canada. They are the expenditures which are traditionally regarded as regional development expenditures. An argument can be made, however, that expenditures on primary industries and other sectors (energy, transportation, research and development, etc.) also have a considerable impact on regions and, within a broader definition of regional development, should be included. As well, tax expenditures cannot be excluded.

#### i) Federal Programs

The two largest federal programs targeted to regional development are DRIE's Industrial and Regional Development Program (IRDP) and the federal/provincial Economic and Regional Development Agreements (ERDAs). DRIE also administers programs such as the Defence Industry Productivity Program, Export Development Program, Canadian Industrial Renewal Board and other similar initiatives – which are aimed at industrial development within the various regions of Canada. Information on these programs is given in Tables 7 to 9.

Expenditures under DRIE's industrial incentive programs have decreased in real terms from about \$9 per person in 1969/70-1973/74 to about \$4 per person in 1984/85-1985/86. Expenditures have decreased in all provinces, except Prince Edward Island, Ontario and in the territories. Expenditures under the General Development Agreements and the Economic and Regional

**Table 7**  
**DRIE Industrial Incentive Payments**  
**(ADIA, RDIA, IRDP),**  
**\$ per Capita**  
**(Constant Dollars, 1981 = 100)**

	1969/70- 1973/74 (annual average)	1974/75- 1978/79 (annual average)	1979/80- 1983/84 (annual average)	1984/85- 1985/86 (annual average)
Newfoundland	9	6	7	3
Prince Edward Island	15	19	13	19
Nova Scotia	34	15	11	4
New Brunswick	43	16	11	7
Quebec	10	8	7	4
Ontario	3	1.5	1	4
Manitoba	14	10	11	7
Saskatchewan	5	5	5	2
Alberta	8	2.5	1	2
British Columbia	5	0.5	0.5	3
Yukon/N.W.T.	—	0.5	1	1
Canada	9	5	4	4

Source: DRIE

**Table 8**  
**GDA/ERDA Federal Expenditures by Province**  
**and Territory, \$ per Capita,**  
**1974-1989**  
**(Constant Dollars, 1981 = 100)**

	1974/75- 1978/79 (annual average)	1979/80- 1983/84 (annual average)	1984/85- 1988/89 (annual average)*
Newfoundland	126	74	80
Prince Edward Island**	400	165	124
Nova Scotia	49	58	57
New Brunswick	82	66	57
Quebec	17	16	13
Ontario	2	3	3
Manitoba	15	14	43
Saskatchewan	15	19	16
Alberta	5	3	4
British Columbia	3	8	12
Yukon/N.W.T.	—	12	—
Canada	16	14	14

\* Inflation projected at 4.5% annually

\*\* Comprehensive Development Plan to 1983/84

Source: DRIE



**Table 9**

**Other DREE/ITC (DRIE) Program Expenditures,  
by Province and Territory,  
\$ per Capita, 1979-1986  
(Constant Dollars, 1981 = 100)**

	1979/80- 1983/84 (annual average)	1984/85- 1985/86 (annual average)
Newfoundland	8	2
Prince Edward Island	14	5
Nova Scotia	5	3
New Brunswick	25	9
Quebec	15	22
Ontario	12	7
Manitoba	5	15
Saskatchewan	4	5
Alberta	0.4	2
British Columbia	11	7
Yukon/N.W.T.	42	54
Canada	10	11

Source: DRIE

Development Agreements have pretty much held constant in real dollar terms at between \$14 and \$16 per person. Expenditures under the GDA/ERDA are skewed very strongly towards the Atlantic Provinces, although there has been an increasing tendency towards less deviation among the provinces and for the Atlantic Provinces' share to decrease. Other industrial development programs administered by DRIE favour development in other parts of the country, in particular Quebec, Manitoba and the territories.

The total amount of resources allocated directly to regional and industrial development, at about \$30 (constant 1981) per person per year, cannot be considered large when compared with the approximate \$1,700 (constant 1981) per person per year in federal transfers to individuals and to provincial governments, or the approximate \$1,600 (constant 1981) in transfers from provincial and local governments to individuals and from provincial to local governments. The federal government does, however, spend large sums of money on other programs which have a regional impact. Information on these programs is included in Table 10.

Energy programs have not been included because of the distorting effect of the Petroleum Incentive Payments, Import Subsidies and Petroleum Compensation Payments on regional expenditures and because expenditures under these programs tend to be unrelated to economic activity

**Table 10**

**Federal Grants and Subsidies (excluding Energy),  
by Province and Territory, \$ per Capita,  
(Constant Dollars, 1981 = 100)**

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Newfoundland	65	102	122	203
Prince Edward Island	115	257	214	265
Nova Scotia	66	128	123	148
New Brunswick	66	128	154	190
Quebec	76	107	115	154
Ontario	60	86	101	148
Manitoba	74	110	140	182
Saskatchewan	138	272	350	167
Alberta	62	89	109	147
British Columbia	31	54	75	116
Yukon/N.W.T.	124	148	417	704
Canada	67	101	118	156

Source: Statistics Canada, special tabulation

**Table 11**

**Federal Grants and Subsidies for Energy,  
by Province and Territory,  
\$ per Capita,  
(Constant Dollars, 1981 = 100)**

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Newfoundland	—	107	273	408
Prince Edward Island	—	0	7	10
Nova Scotia	—	452	692	554
New Brunswick	—	368	769	241
Quebec	—	152	188	79
Ontario	—	1	28	15
Manitoba	—	2	52	25
Saskatchewan	—	—	70	370
Alberta	-	1	190	813
British Columbia	—	8	105	107
Yukon/N.W.T.	—	0	262	630
Canada	—	72	149	176

Source: Statistics Canada, special tabulation

within a region. Grants and subsidies for energy are shown separately in Table 11.

Not including energy, federal grants and subsidies in 1984 were roughly six times the level of regional development expenditures on a per capita basis. Included in these grants and subsidies are payments to agriculture, fisheries, transportation, research and development, training, housing and other miscellaneous grants and subsidies. Expenditures vary more by province than by broad region,

with Quebec and Ontario having about average per capita expenditures, the Atlantic Provinces somewhat above the average and with a large variation among the Western provinces.

## ii) Tax Expenditures

In total, 1984/85 tax expenditures amounted to \$36 billion, with about \$10 billion for businesses. The bulk of tax expenditures are directed to individuals, but they are frequently given to stimulate economic activity. Little information exists on the regional distribution of tax expenditures; indeed, until the *Report of the Task Force on Program Review* (Nielsen Task Force) little information of any kind existed on tax expenditures. The Program Review study included regional distribution for three tax expenditures – the Investment Tax Credit, Total Accelerated Depreciation, and Manufacturing and Processing Profits Deduction. In total these tax concessions amounted to over \$6 billion in lost revenue to the federal government. The regional distribution of the three tax expenditures (totalled) compared with the regional distribution of population is given in Table 12.

**Table 12**  
**Regional Distribution of Tax Expenditures and Population, 1985**

	Tax Expenditures	Population
	(%)	(%)
Atlantic Provinces	6.5	9.1
Quebec	26.3	26.0
Ontario	44.2	35.8
Prairies	12.6	17.5
British Columbia	10.4	11.4
Total	100.0	99.8*

\* Rounding error

Source: Canada, *Report of the Task Force on Program Review*

Quite clearly, tax expenditures, if the three programs for which a regional distribution is available are indicative of the overall distribution, are skewed towards Ontario, with both the Atlantic Provinces and Western Canada receiving less than their percentage share of population.

## iii) Provincial Government Expenditures

Provincial government expenditures on natural resources, trade, and industrial and regional development totaled \$5.5 billion in 1983,

more than triple the 1969 level. Generally these expenditures account for 5-7% of total provincial government expenditures. Provincial government expenditures on natural resources for the sample years shown in Table 13 have been greater than those on trade and industrial and regional development. In some cases they are only slightly more, while in others the differences are significant. In Alberta, for example, in 1979, expenditures on natural resources accounted for 11% of total expenditures; those on trade and industrial and regional development amounted to only 1%. The Eastern provinces have tended to spend a greater share of their budget on trade and industrial and regional development, although, for the most part, the importance of this component of provincial budgets has increased over time for all provinces.

**Table 13**  
**Expenditures on Natural Resources as a Percentage of Total Expenditures**

	1969	1974	1979	1983
Newfoundland	3.7	5.8	3.7	2.8
Prince Edward Island	3.9	7.2	7.3	5.5
Nova Scotia	3.4	3.3	5.3	4.2
New Brunswick	5.1	2.4	3.3	3.6
Quebec	4.3	3.7	2.0	3.0
Ontario	2.6	2.0	2.6	2.3
Manitoba	7.0	5.5	3.9	3.9
Saskatchewan	5.2	10.8	12.7	8.5
Alberta	5.6	7.7	11.2	19.1
British Columbia	5.3	5.6	4.4	4.4
Average	4.0	4.0	4.6	5.4

**Expenditures on Trade, Industrial and Regional Development as a Percentage of Total Expenditures**

	1969	1974	1979	1983
Newfoundland	2.4	2.3	4.0	1.4
Prince Edward Island	2.9	4.2	7.3	5.3
Nova Scotia	2.0	2.0	4.5	2.0
New Brunswick	1.1	2.1	2.7	1.7
Quebec	0.7	0.7	1.2	1.5
Ontario	0.5	0.4	1.1	0.9
Manitoba	0.8	0.8	2.8	1.5
Saskatchewan	0.4	0.8	2.4	1.1
Alberta	0.6	1.0	0.3	1.2
British Columbia	0.4	0.7	1.2	1.1
Average	0.7	0.8	1.5	1.3

Source: Statistics Canada 68-207 Provincial Gov't. Finance: Revenue and Expenditure



On a per capita, constant dollar basis, expenditures on natural resources, trade, industrial and regional development vary greatly from province to province and year to year, as shown in Table 14. One trend is evident, however. Per capita expenditures on these items have increased over time, in many cases doubling the 1969 figures. The majority of provincial government expenditures on these programs have been directed towards the purchase of goods and services. Transfers to businesses in the Western Provinces have become steadily larger over the last 15 years. For example, as shown in Table 15, transfers to businesses in British Columbia accounted for only 2% of total expenditures on natural resources, trade, and industrial and regional development in 1969. By

**Table 14**  
**Per Capita Provincial Government**  
**Expenditures on Natural Resources**  
**(Constant \$, 1981 = 100)**

	1969	1974	1979	1983
Newfoundland	60	153	122	94
Prince Edward Island	45	191	221	169
Nova Scotia	50	67	135	126
New Brunswick	78	55	87	112
Quebec	62	87	96	109
Ontario	38	43	63	59
Manitoba	95	113	97	132
Saskatchewan	70	234	372	288
Alberta	96	193	453	879
British Columbia	78	125	116	143
Average	59	91	129	176

**Per Capita Provincial Government Expenditures**  
**on**  
**Trade, Industrial and Regional Development**  
**(Constant \$, 1981=100)**

	1969	1974	1979	1983
Newfoundland	41	61	128	49
Prince Edward Island	45	113	221	161
Nova Scotia	30	41	114	60
New Brunswick	16	50	71	54
Quebec	11	15	39	53
Ontario	8	9	27	24
Manitoba	10	16	69	50
Saskatchewan	5	18	70	36
Alberta	10	26	12	55
British Columbia	6	16	31	35
Average	11	17	42	41

Sources: Statistics Canada 68-207, 91-201

1983 this proportion had risen to 20%. In the East, however, transfers to businesses have declined in relative importance.

**Table 15**  
**Transfers to Businesses as a Percentage of Total**  
**Expenditures on Natural Resources, Trade,**  
**Industrial and Regional Development**

	1969	1974	1979	1983
Newfoundland	15	30	22	5
Prince Edward Island	25	26	11	13
Nova Scotia	17	10	22	13
New Brunswick	17	3	19	1
Quebec	16	27	26	34
Ontario	5	10	24	11
Manitoba	—	—	1	10
Saskatchewan	7	26	19	49
Alberta	2	20	45	35
British Columbia	2	14	14	20

Source: Statistics Canada, 68-207

## D. Conclusions

Narrowly defined, federal and provincial regional development expenditures in 1984 amounted to about \$55 per capita (constant 1981 dollars). If provincial expenditures on natural resources, federal tax expenditures for businesses, and federal grants and subsidies are included, the figure rises to about \$700 per capita. The approximate regional distribution of these expenditures (\$700 per capita) is given below.

In the Atlantic Provinces and the Prairies, expenditures are larger than the proportion of population (by 2.4 and 9.7 percentage points respectively) whereas in Quebec, Ontario and British Columbia, expenditures are below (by 2.4, 7.7 and 2.7 percentage points respectively).

**Table 16**  
**Approximate Distribution of Federal and**  
**Provincial Regional Development**  
**Expenditures, 1984**  
**(Per Cent)**

Atlantic Provinces	11.5
Quebec	23.6
Ontario	28.1
Prairies	28.2
British Columbia	8.7

Sources: Statistics Canada, 68-207, Statistics Canada special tabulation, DRIE

Some features of the data presented in the preceding pages which are worth noting include:

- the size and distribution of regional development spending varies considerably depending on the definition of what constitutes a regional development expenditure;
- the Atlantic region has traditionally received a larger per capita share of regional development resources than other regions of Canada but when other expenditures (including tax expenditures)

which have a regional development impact are included, the distribution becomes more even;

- compared with past governmental expenditures on energy initiatives, resources allotted to regional development have been modest; and
- provincial government expenditures on trade and industrial and regional development are about one quarter the level of expenditures on natural resources, reaching just over 1% of total provincial expenditures.



**Tableau 14**  
Dépenses des gouvernements provinciaux, par habitant, affectées aux richesses naturelles (Dollars constants, 1981 = 100)

	1969	1974	1979	1983
Terre-Neuve	60	153	122	94
Ile-du-Prince-Edouard	45	191	221	169
Nouvelle-Ecosse	50	67	135	126
Nouveau-Brunswick	78	55	87	112
Québec	62	87	96	109
Ontario	38	43	63	59
Manitoba	95	113	97	132
Saskatchewan	70	234	372	288
Alberta	96	193	453	879
Colombie-Britannique	78	125	116	143
Moyenne	59	91	129	176

**Dépenses des gouvernements provinciaux, par habitant, au titre du développement commercial, industriel et régional (Dollars constants, 1981 = 100)**

	1969	1974	1979	1983
Terre-Neuve	41	61	128	49
Ile-du-Prince-Edouard	45	113	221	161
Nouvelle-Ecosse	30	41	114	60
Nouveau-Brunswick	16	50	71	54
Québec	11	15	39	53
Ontario	8	9	27	24
Manitoba	10	16	69	50
Saskatchewan	5	18	70	36
Alberta	10	26	12	55
Colombie-Britannique	6	16	31	35
Moyenne	11	17	42	41

Sources: Publications 68-207, 91-201 Statistique Canada.

**Tableau 15**

**Transferts aux entreprises exprimés en pourcentage des dépenses totales consacrées aux richesses naturelles, au développement commercial, industriel et régional**

	1969	1974	1979	1983
Terre-Neuve	15	30	22	5
Ile-du-Prince-Edouard	25	26	11	13
Nouvelle-Ecosse	17	10	22	13
Nouveau-Brunswick	17	3	19	1
Québec	16	27	26	34
Ontario	5	10	24	11
Manitoba	—	—	1	10
Saskatchewan	7	26	19	49
Alberta	2	20	45	35
Colombie-Britannique	2	14	14	20

Source: Publication 68-207, Statistique Canada.

ainsi que les subventions et les contributions fédérales, ce chiffre atteint environ 700 \$ par habitant. La ventilation régionale approximative de ces dépenses (700 \$ par habitant) est indiquée ci-dessous.

**Tableau 16**

**Ventilation approximative des dépenses fédérales et provinciales affectées au développement régional pour 1984 (en pourcentage)**

Provinces de l'Atlantique	11,5
Québec	23,6
Ontario	28,1
Prairies	28,2
Colombie-Britannique	8,7

Sources: Publications 68-207 et compilation spéciale, MEIR, Statistique Canada.

Dans les provinces de l'Atlantique et les Prairies, le pourcentage des dépenses est plus élevé (de 2,4 et 9,7 p. cent respectivement) que la portion de la population, alors qu'au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, le pourcentage des dépenses est moins élevé (de 2,4, 7,7 et 2,7 p. cent, respectivement). Les données présentées dans les pages précédentes font ressortir certains points qu'il importe de noter :

— l'importance et la répartition des dépenses consacrées au développement régional varient considérablement selon la façon de définir ce qui constitue une dépense au titre du développement régional;

— la région de l'Atlantique a toujours reçu, par habitant, une proportion plus élevée des ressources affectées au développement régional que les autres régions du Canada, mais lorsqu'on y ajoute les autres dépenses (y compris les dépenses fiscales) qui ont une incidence régionale, la ventilation devient plus égale;

— comparativement aux dépenses gouvernementales consacrées par le passé aux initiatives énergétiques, les ressources affectées au développement régional ont été modestes;

— les dépenses des gouvernements provinciaux au titre du développement commercial et industriel régional représentent environ le quart des dépenses affectées aux richesses naturelles pour atteindre un peu plus de un p. cent des dépenses provinciales totales.

### Dépenses au titre du développement commercial industriel et régional exprimées en pourcentage des dépenses totales

	1969	1974	1979	1983
Moyenne	0,7	0,8	1,5	1,3
Terre-Neuve	2,4	2,3	4,0	1,4
Ile-du-Prince-Édouard	2,9	4,2	7,3	5,3
Nouvelle-Écosse	2,0	2,0	4,5	2,0
Nouveau-Brunswick	1,1	2,1	2,7	1,7
Québec	0,7	0,7	1,2	1,5
Ontario	0,5	0,4	1,1	0,9
Manitoba	0,8	0,8	2,8	1,5
Saskatchewan	0,4	0,8	2,4	1,1
Alberta	0,6	1,0	0,3	1,2
Colombie-Britannique	0,4	0,7	1,2	1,1

Source: Finances publiques provinciales: recettes et dépenses, publication 68-207 de Statistique Canada.

En dollars constants par habitant, les dépenses engagées au titre des richesses naturelles, ainsi que du développement commercial, industriel et

régional varient considérablement d'une province à l'autre et d'une année à l'autre, comme l'indique le tableau 14. Cependant, une tendance est évidente : les dépenses par habitant affectées à ces éléments ont augmenté au cours des années et dans de nombreux cas, elles ont doublé par rapport à ce qu'elles étaient en 1969. La plupart des dépenses engagées par les gouvernements provinciaux dans le cadre de ces programmes ont servi à l'achat de biens et services. Les transferts aux entreprises dans les provinces de l'Ouest n'ont cessé d'augmenter au cours des 15 dernières années. Par exemple, comme l'indique le tableau 15, les transferts aux entreprises en Colombie-Britannique ne représentaient que deux p. cent des dépenses totales affectées aux richesses naturelles ainsi qu'au développement commercial, industriel et régional en 1969.

En 1983, cette proportion représentait 20 p. cent. Cependant, dans l'est du Canada, les transferts aux entreprises ont diminué en importance.

### D. Conclusions

Si on les définit de façon restreinte, les dépenses fédérales et provinciales consacrées au développement régional en 1984 représentaient environ 55 \$ par habitant (dollars constants de 1981). Si on y ajoute des dépenses provinciales engagées au titre des richesses naturelles, les dépenses fiscales fédérales visant les entreprises

que le pourcentage des dépenses dans les provinces de l'Atlantique et les provinces de l'Ouest est inférieur au pourcentage correspondant à la population.

### iii) Dépenses des gouvernements provinciaux

En 1983, les dépenses par les gouvernements provinciaux au chapitre des richesses naturelles, du commerce et du développement industriel et régional, ont atteint 5,5 milliards \$, soit plus de trois fois le montant de 1969. Dans l'ensemble, ces dépenses représentent entre cinq et sept p. cent de l'ensemble des dépenses des gouvernements provinciaux. Les dépenses engagées au titre des richesses naturelles pour les années figurant au tableau 13 ont été plus élevées que les dépenses engagées au titre du commerce et du développement industriel et régional. Dans certains cas, elles ne sont que légèrement plus élevées, alors que dans d'autres, les différences sont plus prononcées. En Alberta, par exemple, en 1979, les dépenses visant le secteur des richesses naturelles représentaient 11 p. cent des dépenses totales; les dépenses relatives au commerce et au développement industriel et régional ne représentaient que un pour cent. Les provinces de l'est du Canada ont toujours eu tendance à affecter une plus grande partie de leur budget au commerce ainsi qu'au développement industriel et régional, bien que dans une large mesure, l'importance de cet élément dans les budgets provinciaux ait augmenté pour toutes provinces au cours des années.

**Tableau 13**  
**Dépenses au titre des richesses naturelles**  
**exprimées en pourcentage**  
**des dépenses totales**

	1969	1974	1979	1983
Terre-Neuve	3,7	5,8	3,7	2,8
Ile-du-Prince-Édouard	3,9	7,2	7,3	5,5
Nouvelle-Écosse	3,4	3,3	5,3	4,2
Nouveau-Brunswick	5,1	2,4	3,3	3,6
Québec	4,3	3,7	2,0	3,0
Ontario	2,6	2,0	2,6	2,3
Manitoba	7,0	5,5	3,9	3,9
Saskatchewan	5,2	10,8	12,7	8,5
Alberta	5,6	7,7	11,2	19,1
Colombie-Britannique	5,3	5,6	4,4	4,4
Moyenne	4,0	4,0	4,6	5,4



**Tableau 10**  
Subventions et contributions fédérales  
(sauf celles visant le secteur énergétique)  
par province et territoire, \$ par habitant  
(Dollars constants, 1981 = 100)

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Terre-Neuve	65	102	122	203
I.-P.-E.	115	257	214	265
Nouvelle-Écosse	66	128	123	148
Nouveau-Brunswick	66	128	154	190
Québec	76	107	115	154
Ontario	60	86	101	148
Manitoba	74	110	140	182
Saskatchewan	138	272	350	167
Alberta	62	89	109	147
C.-B.	31	54	75	116
Yukon/T.N.-O.	124	148	417	704
Canada	67	101	118	156

Source: Compilation spéciale, Statistique Canada.

**Tableau 11**  
Subventions et contributions fédérales,  
le secteur énergétique, par province et territoire,  
\$ par habitant  
(Dollars constants, 1981 = 100)

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Terre-Neuve	—	107	273	408
I.-P.-E.	—	0	7	10
Nouvelle-Écosse	—	452	692	554
Nouveau-Brunswick	—	368	769	241
Québec	—	152	188	79
Ontario	—	1	28	15
Manitoba	—	2	52	25
Saskatchewan	—	—	70	370
Alberta	-	1	190	813
C.-B.	—	8	105	107
Yukon/T.N.-O.	—	0	262	630
Canada	—	72	149	176

Source: Compilation spéciale, Statistique Canada.

En excluant l'énergie, les subventions et les contributions fédérales accordées en 1984 représentaient approximativement six fois les dépenses affectées par habitant au développement régional. Ces subventions et contributions comprennent les paiements versés à l'agriculture, aux pêches, au transport, à la recherche et au développement, à la formation, à l'habitation ainsi que sous forme de

subventions et contributions diverses. Les dépenses varient d'avantage entre les provinces qu'entre les régions; les dépenses par habitant pour le Québec et l'Ontario se situent dans la moyenne, celles des provinces de l'Atlantique sont légèrement supérieures à la moyenne et on constate des différences importantes entre les provinces de l'Ouest.

*ii) Dépenses fiscales*

Dans l'ensemble, les dépenses fiscales se sont élevées à 36 milliards \$ en 1984-1985 et de cette somme, 10 milliards \$ sont allés aux entreprises. La plus large part des dépenses fiscales visent les particuliers, mais elles sont fréquemment engagées pour stimuler l'activité économique. On possède peu de renseignements sur la ventilation régionale des dépenses fiscales; en fait, avant la publication du *Rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes* (Groupe de travail Nielsen), on possédait peu de renseignements sur les dépenses fiscales. L'étude de l'examen des programmes présentait la ventilation régionale de trois dépenses fiscales le crédit d'impôt à l'investissement, l'amortissement accéléré total et le dégrèvement pour le profits réalisés au titre de la fabrication et de la transformation. Au total, ces avantages fiscaux ont représenté un manque à gagner de 6 milliards \$ pour le gouvernement fédéral. La ventilation régionale des trois dépenses fiscales (regroupées) est présentée au tableau 12 en fonction de la répartition régionale de la population.

**Tableau 12**  
Ventilation régionale des dépenses fiscales  
et de la population, 1985

	Dépenses fiscales	Population
Prov. de l'Atlantique	6,5	9,1
Québec	26,3	26,0
Ontario	44,2	35,8
Prairies	12,6	17,5
Colombie-Britannique	10,4	11,4
Total	100,0	99,8*

\* erreur résultant de l'arrondissement des chiffres

Source: *Rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes*, Canada.

Si les trois programmes pour lesquels il existe une ventilation régionale sont représentatifs de la ventilation globale, il est clair que les dépenses fiscales sont d'avantage concentrées en Ontario et

**Tableau 9**  
Autres dépenses du MEIR/I et C (MEIR) au titre  
des programmes, par province et territoire,  
\$ par habitant, 1979-1986  
(Dollars constants, 1981 = 100)

	1979/80- 1983/84 (moyenne annuelle)	1984/85- 1985/86 (moyenne annuelle)
Terre-Neuve	8	2
Ile-du-Prince-Édouard	14	5
Nouvelle-Écosse	5	3
Nouveau-Brunswick	25	9
Québec	15	22
Ontario	12	7
Manitoba	5	15
Saskatchewan	4	5
Alberta	0,4	2
Colombie-Britannique	11	7
Yukon/T.N.-O.	42	54
Canada	10	11

Source: MEIR

Le total des ressources affectées directement au développement industriel et régional, qui représente environ 30 \$ (en dollars constants de 1981) par personne par année n'est pas élevé si on le compare au montant d'environ 1 700 \$ (en dollars constants de 1981) par personne par année correspondante aux transferts fédéraux aux particuliers et des administrations provinciales aux gouvernements provinciaux et des transferts des gouvernements provinciaux aux administrations municipales. Cependant, le gouvernement fédéral consacre des sommes importantes à d'autres programmes qui ont une incidence régionale. Des renseignements concernant ces programmes figurent au tableau 10. Les programmes visant le secteur de l'énergie n'ont pas été inclus en raison de l'effet de distorsion, sur les dépenses régionales, des subventions à l'encouragement du secteur pétrolier, des subventions à l'exportation et des indemnités pétrolières et parce que les dépenses engagées dans le cadre de ces programmes tendent à ne pas être reliées à l'activité économique d'une région donnée. Les subventions et les contributions visant le secteur énergétique figurent séparément au tableau 11.

la part des dépenses affectée aux provinces de l'Atlantique tend à diminuer. D'autres programmes de développement industriel administrés par le MEIR favorisent le développement dans d'autres régions du pays, en particulier au Québec, au Manitoba et dans les Territoires.

**Tableau 7**  
Paievements du MEIR au titre des stimulants  
industriels (LSDCR, LSDR, PDIR),  
\$ par habitant  
(Dollars constants, 1981 = 100)

	1969/70- 1974/75- 1979/80- 1984/85- (moyenne (moyenne (moyenne (moyenne annuelle) annuelle) annuelle) annuelle)	1973/74 1978/79 1983/84 1985/86
Terre-Neuve	9	15
I.-P.-É.	15	19
Nouvelle-Écosse	34	15
Nouveau-Brunswick	43	16
Québec	10	8
Ontario	3	1,5
Manitoba	14	10
Saskatchewan	5	5
Alberta	8	2,5
C.-B.	5	0,5
Yukon/T.N.-O.	—	0,5
Canada	9	5

Source: MEIR

**Tableau 8**  
Dépenses fédérales au titre des ECD/EDER,  
\$ par habitant, selon la province et le territoire,  
1974-1989  
(Dollars constants, 1981 = 100)

	1974/75- 1979/80- 1984/85- (moyenne (moyenne (moyenne annuelle) annuelle) annuelle)	1978/79 1983/84 1988/89
Terre-Neuve	126	74
I.-P.-É.	400	165
Nouvelle-Écosse	49	58
Nouveau-Brunswick	82	66
Québec	17	16
Ontario	2	3
Manitoba	15	14
Saskatchewan	15	19
Alberta	5	3
C.-B.	3	8
Yukon/T.N.-O.	—	12
Canada	16	14

\* Inflation annuelle prévue de 4,5%

\*\* Plan de développement exhaustif jusqu'en 1983-1984

Source: MEIR



**Tableau 5**  
Transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux et territoriaux, \$ par habitant (Dollars constants, 1981 = 100) \*

	1969-1973	1974-1978	1979-1983	1984
Terre-Neuve	993	1 231	1 329	1 297
I.-P.-E.	1 055	1 533	1 518	1 897
Nouvelle-Ecosse	728	1 027	1 097	1 098
Nouveau-Brunswick	798	1 067	1 157	1 186
Québec	424	602	726	826
Ontario	321	412	369	421
Manitoba	533	747	841	903
Saskatchewan	562	567	580	554
Alberta	378	502	419	491
C.-B.	293	423	425	516
Yukon/T.N.-O.	2 617	4 698	6 023	6 604
Canada	426	571	595	660

\* Selon l'indice de déflation du DNB  
Sources: Statistique Canada, 13-201, 13-213.

**Tableau 6**  
Transferts provinciaux et territoriaux aux administrations municipales, \$ par habitant (Dollars constants, 1981 = 100) \*

	1969-1973	1974-1978	1979-1983	1984
Terre-Neuve	297	430	509	602
I.-P.-E.	486	747	887	952
Nouvelle-Ecosse	532	804	888	933
Nouveau-Brunswick	304	410	511	587
Québec	722	996	1 085	1 091
Ontario	718	874	908	980
Manitoba	569	731	793	751
Saskatchewan	505	739	853	1 103
Alberta	684	893	1 278	1 294
C.-B.	540	692	703	721
Yukon/T.N.-O.	491	716	898	1 290
Canada	651	849	937	983

\* Selon l'indice de déflation du DNB  
Sources: Statistique Canada, 13-201, 13-213.

Deux mécanismes d'affectation sont utilisés au palier fédéral pour effectuer des transferts aux gouvernements provinciaux. Certains transferts (Financement des programmes établis et Régime d'assistance publique du Canada par exemple) sont les mêmes par habitant dans toutes les régions du pays. D'autres transferts, notamment les paiements

de péréquation sont effectués en fonction de la capacité financière (critères d'imposition représentatifs). Il en résulte des transferts très divergents aux provinces, inversement proportionnels aux conditions économiques provinciales.

### C. Dépenses de développement régional

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux offrent une aide au chapitre du développement industriel aux différentes régions du Canada. Ces dépenses sont considérées depuis toujours comme des dépenses de développement régional. Cependant, on peut affirmer que les dépenses consacrées aux industries primaires et à d'autres secteurs (énergie, transports, recherche et développement, etc.) ont également une incidence considérable sur les régions et qu'elles devraient s'inscrire dans une définition plus large du développement régional. De même, on ne peut exclure les dépenses fiscales.

### i) Programmes fédéraux

Les deux programmes fédéraux de développement régional les plus importants sont le Programme de développement industriel et régional (PDIR) mis en œuvre par le MEIR et les ententes fédérales-provinciales de développement économique et régional (EDER). Le MEIR administre également des programmes tels que le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, le Programme de développement des marchés d'exportation, l'Office canadien pour un renouveau industriel et d'autres initiatives semblables qui visent à favoriser le développement industriel dans les différentes régions du Canada. Des renseignements concernant ces programmes sont fournis dans les tableaux 7 à 9.

Les dépenses engagées aux termes des programmes de stimulants industriels du MEIR ont diminué en termes réels pour passer d'environ neuf dollars par personne pour la période 1969/1970 à 1973/1974 à environ quatre dollars par personne en 1984/1985 et 1985/1986. Les dépenses ont diminué dans toutes les provinces, sauf dans l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et les Territoires. Les dépenses engagées en vertu des ententes cadres de développement (ECD) et des EDER sont demeurées à peu

près les mêmes en dollars réels pour se situer entre 14 et 16 \$ par personne. Ces dépenses ont tendance à se concentrer plutôt dans les provinces de l'Atlantique, bien que la tendance soit de plus en plus vers une différence moins marquée entre les provinces et

Tableau 3

Transferts provinciaux, territoriaux et municipaux  
aux particuliers, par habitant  
(Dollars constants, 1981 = 100) \*

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Terre-Neuve	622	810	922	996
I.-P.-E.	271	314	444	570
Nouvelle-Écosse	225	311	350	379
Nouveau-Brunswick	298	401	453	487
Québec	378	564	734	834
Ontario	332	367	413	469
Manitoba	271	311	340	363
Saskatchewan	285	442	659	722
Alberta	388	459	672	804
C.-B.	327	437	501	552
Yukon/T.N.-O.	226	275	427	657
Canada	346	446	550	622

\* Selon l'indice de déflation du DNB  
Sources: Statistique Canada, 13-201, 13-213.

Tableau 4

Paiements faits aux particuliers aux termes du  
Régime de pensions du Canada et du Régime des  
rentes du Québec par habitant  
(Dollars constants, 1981 = 100) \*

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Terre-Neuve	11	41	84	121
I.-P.-E.	16	60	114	154
Nouvelle-Écosse	23	79	149	203
Nouveau-Brunswick	17	62	124	171
Québec	19	68	132	201
Ontario	22	75	146	199
Manitoba	20	72	142	194
Saskatchewan	18	64	130	179
Alberta	16	51	90	126
C.-B.	19	68	137	191
Yukon/T.N.-O.	0	25	37	47
Canada	19	68	133	188

\* Selon l'indice de déflation du DNB  
Sources: Statistique Canada, 13-201, 13-213.

Le lien entre les transferts aux gouvernements et le bien-être des particuliers est beaucoup moins évident que le lien entre les transferts aux particuliers et le bien-être individuel. Une large proportion des transferts faits à d'autres paliers de gouvernement est affectée à l'éducation, la santé et les

services gouvernementaux généraux (y compris le développement économique régional) qui, on peut se permettre de l'affirmer, avantagent les particuliers qui reçoivent ces services publics. Dans l'ensemble, les transferts aux autres paliers de gouvernement équivalaient à peu près aux transferts aux particuliers. En 1984, les transferts faits par un palier de gouvernement à un autre se sont chiffrés à 49 milliards \$, dont 60 p. cent représentaient les transferts faits par les provinces aux administrations municipales et 40 p. cent les transferts du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Les transferts aux gouvernements faits entre 1969 et 1984 figurent aux tableaux 5 et 6. Au cours de cette période, en termes réels, les transferts par habitant du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux ont presque doublé et les transferts par habitant des gouvernements provinciaux aux administrations municipales ont augmenté de quelque 80 p. cent au cours de la même période. Comme dans le cas des transferts aux particuliers, les provinces de l'Atlantique toutes proportions gardées, se sont rapprochées de la moyenne canadienne, bien qu'elles en soient encore assez loin. Les transferts des gouvernements des provinces de l'Atlantique aux administrations municipales, qui étaient fort loin de la moyenne canadienne en 1969, en sont beaucoup plus près en 1984. Le Québec, dont la proportion des transferts reçus du gouvernement fédéral était inférieure à la moyenne en 1969 est maintenant supérieure à la moyenne en 1984. Tout au cours de cette période, le Québec a maintenu ses transferts aux administrations municipales au-dessus de la moyenne canadienne. En Ontario, les transferts reçus du gouvernement fédéral ont diminué graduellement entre 1969 et 1984, alors que les transferts de la province aux administrations municipales sont demeurés près de la moyenne nationale. Pour ce qui est des Prairies, la situation varie d'une province à l'autre : en Saskatchewan et en Alberta, les transferts fédéraux ont diminué par rapport à la moyenne canadienne alors qu'ils ont augmenté au Manitoba. Pour ce qui est des transferts aux administrations municipales, est des transferts aux administrations municipales, ils ont augmenté par rapport à la moyenne canadienne en Alberta et en Saskatchewan alors qu'ils ont continué à baisser au Manitoba. Les transferts fédéraux à la Colombie-Britannique sont demeurés bien inférieurs à la moyenne pendant toute la période à l'étude, tout comme les transferts du gouvernement provincial aux administrations municipales. La hausse la plus marquée des transferts fédéraux s'est constatée au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest où prévalent des conditions particulières.



milliards \$; les paiements effectués par le gouvernement fédéral ont représenté 55 p. cent, les paiements des gouvernements provinciaux 33 p. cent et ceux des administrations municipales, un p. cent (les 11 p. cent qui restent représentent les versements faits aux termes du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec).

Tableau 1

**Transferts fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux aux particuliers  
\$ par habitant  
(Dollars constants, 1981 = 100) \***

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Terre-Neuve	1 256	1 960	2 151	2 494
I.-P.-E.	1 094	1 606	1 877	2 299
Nouvelle-Ecosse	964	1 421	1 617	1 876
Nouveau-Brunswick	991	1 539	1 727	2 038
Québec	890	1 431	1 722	2 026
Ontario	884	1 147	1 322	1 547
Manitoba	881	1 149	1 398	1 663
Saskatchewan	861	1 249	1 633	1 949
Alberta	887	1 092	1 382	1 805
C.-B.	996	1 375	1 562	1 918
Yukon/T.N.-O.	531	995	1 205	1 631
Canada	912	1 291	1 520	1 811

\* Selon l'indice de déflation du DNB  
Sources: Statistique Canada, 13-201, 13-213.

Entre 1969 et 1984, les transferts aux particuliers effectués par tous les paliers de gouvernement ont augmenté considérablement en termes réels. Seule une faible proportion de cette hausse est attribuable aux modifications apportées au Programme d'assurance-chômage. Presque tous les types de transferts aux particuliers ont augmenté au cours de cette période. Par rapport à la moyenne nationale, la position des provinces de l'Atlantique s'est améliorée depuis 1974 (pour passer de 27 p. cent au-dessus de la moyenne nationale à 16 p. cent en 1984). Les changements apportés en 1971 et en 1972 à la Loi sur l'assurance-chômage s'étaient alors fait sentir. Par ailleurs, le Québec, dont les paiements étaient en-dessous de la moyenne nationale est maintenant au-dessus de cette moyenne; la proportion de l'Ontario a continué de diminuer. Dans les Prairies, la proportion du Manitoba a continué de baisser alors qu'en Saskatchewan les paiements, dont la proportion était inférieure à la moyenne nationale, sont maintenant supérieurs à cette moyenne. En 1984,

Toujours pour cette même période, les transferts du gouvernement fédéral aux particuliers, exprimés par habitant, ont plus que doublé en termes réels. De même, les transferts provinciaux et municipaux aux particuliers ont plus que doublé, par habitant, en dollars réels. La hausse la plus marquée des paiements aux particuliers a été enregistrée pour les paiements de transfert faits au titre du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec; en effet, les paiements par habitant versés en 1984 étaient dix fois plus élevés que ceux versés entre 1969 et 1973. Ces transferts figurent aux tableaux 2 à 4 qui suivent.

Tableau 2

**Transferts fédéraux aux particuliers, par habitant  
(Dollars constants, 1981 = 100) \***

	1969- 1973	1974- 1978	1979- 1983	1984
Terre-Neuve	622	1 110	1 146	1 377
I.-P.-E.	807	1 232	1 318	1 575
Nouvelle-Ecosse	690	1 002	1 088	1 258
Nouveau-Brunswick	676	1 077	1 150	1 380
Québec	493	799	855	989
Ontario	531	706	764	879
Manitoba	590	766	916	1 106
Saskatchewan	558	744	844	1 048
Alberta	483	582	619	874
C.-B.	649	870	924	1 175
Yukon/T.N.-O.	305	695	741	927
Canada	546	777	836	1 000

\* Selon l'indice de déflation du DNB  
Sources: Statistique Canada, 13-201, 13-213.

L'Alberta se rapprochait de la moyenne nationale après avoir été en-dessous de cette moyenne pendant longtemps. Entre 1969 et 1984, la Colombie-Britannique s'est maintenue au-dessus de la moyenne alors que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest s'en sont rapprochés, mais ils sont encore en-dessous.

## Tendances de l'affectation des ressources dans le passé

On peut définir le développement régional de façon restreinte ou très large. Dans un pays comme le Canada où la diversité régionale est prononcée, il est tout à fait justifié d'examiner le développement régional et les ressources qui y sont affectées de façon très large.

Selon Mario Polèse (*Patterns of Regional Economic Development in Canada: Long Term Trends and Issues*)\*, une politique exhaustive de développement régional pour le Canada tiendrait

compte de l'incidence régionale de tous les programmes fédéraux et provinciaux... Nous devons accepter le fait que la politique régionale directe n'est qu'une politique parmi plusieurs et n'est pas nécessairement celle qui influe le plus sur le développement régional au Canada (p. 25).

Malheureusement, une telle approche est

compliquée. Les dépenses affectées au développement régional sont parfois difficiles à déterminer de façon claire et précise et une dépense peut être considérée par certains comme une dépense visant le développement régional et par d'autres pas.

D'une certaine façon, toutes les dépenses gouvernementales ont une incidence sur le développement des régions, comme c'est le cas pour les différents niveaux d'imposition s'appliquant aux différentes régions du pays. Une étude exhaustive du développement régional au Canada tiendrait

compte des niveaux d'imposition et des tendances des dépenses des consommateurs. Cependant, ces facteurs débordent du cadre de cette section dont l'objet est d'examiner les dépenses gouvernementales, au titre des particuliers et des régions, qui ont depuis toujours eu l'incidence la plus marquée sur le développement régional.

Les dépenses ont été divisées en deux groupes : les dépenses visant les particuliers et les dépenses visant les régions. Le premier groupe comprend les paiements directs versés aux particuliers dans les régions par l'un des trois paliers de gouvernement

\* Tiré de William J. Coffey et Mario Polèse, éd., *Still Living Together : Recent Trends and Future Directions in Canadian Regional Development*. (Toujours ensemble : les tendances récentes et l'évolution future du développement régional au Canada), Institut de recherches politiques, Montréal, 1987, p. 13-31.

et les dépenses qui touchent indirectement les particuliers selon les transferts qui sont effectués d'un palier de gouvernement à un autre. Dans le deuxième groupe s'inscrivent les dépenses qui sont habituellement considérées comme des dépenses de développement régional (par ex. le Programme de développement industriel et régional et les ententes de développement économique et régional), les subventions et les contributions, les dépenses fiscales.

Aux fins de la présente annexe, les régions sont définies comme étant les provinces.

A. Transferts aux particuliers

Les dépenses directes touchant les particuliers dans les régions comprennent les versements effectués aux termes du Programme d'assurance-chômage (A.-C.), les allocations familiales, les diverses prestations de retraite et les allocations de bien-être social. Ces dépenses sont directes car elles sont versées aux particuliers sous forme de supplément de revenu. Ces suppléments constituent le filet de sécurité sans lesquels les particuliers ou les familles pourraient se retrouver sans aucun revenu. Dans son rapport provisoire, le Groupe de travail a souligné le rôle joué par les paiements de transfert aux particuliers en réduisant les écarts de revenu entre les provinces plus pauvres et les provinces mieux nanties. Il a également fait remarquer la dépendance que créent ces paiements de transfert et le fait que les dépenses consacrées à l'emploi et aux activités créatrices de richesse ne représentent qu'une faible proportion de l'ensemble des paiements de transfert du gouvernement fédéral.

Les paiements de transfert aux particuliers sont effectués, pour la plupart, en fonction de critères d'admissibilité qui sont appliqués dans toutes les régions du pays. Font exception la prolongation des prestations d'assurance-chômage qui tient compte des conditions économiques de la province en question et les prestations d'A.-C. versées aux pêcheurs sur lesquelles la composante régionale a une grande incidence dans les provinces de l'Atlantique et en Colombie-Britannique. Les différences des versements par habitant d'une province à l'autre sont partiellement attribuables aux différences régionales dans certains programmes, mais elles s'expliquent pour la plupart par les conditions économiques différentes et la répartition des groupes d'âge de la population. En 1984, les transferts aux particuliers effectués par les trois paliers de gouvernement ont totalisé près de 54





## Les membres du Groupe de travail

Tim Andrew (coprésident)  
Sous-secrétaire du Cabinet  
Politiques et programmes économiques  
Secrétariat du Cabinet  
Gouvernement du Nouveau-Brunswick

Frank Swift (coprésident)  
Coordonnateur fédéral du développement  
économique (CFDE)  
Bureau du Nouveau-Brunswick  
Agence des perspectives de l'Atlantique  
Gouvernement du Canada

Neil Allison  
Director  
Program Development  
Strategic Planning and Economic Development  
Department of Industry, Trade and Technology  
Government of Manitoba

Wilson Barfoot  
Director  
Intergovernmental Affairs Secretariat  
Government of Newfoundland

Paul Clarry  
Economist  
Sectoral & Regional Policy Branch  
Ministry of Treasury and Economics  
Government of Ontario

Gordon DeWolf  
Analyste principal  
Bureau de la Nouvelle-Écosse  
Agence des perspectives de l'Atlantique  
Gouvernement du Canada

Brian Dick  
Analyste principal  
Bureau du Nouveau-Brunswick  
Agence des perspectives de l'Atlantique  
Gouvernement du Canada

Marc Ferland  
Economiste  
Ministère de l'Industrie et du Commerce  
Gouvernement du Québec

Peter Gardiner  
Director  
Economic and Industrial Development Branch  
Ministry of Economic Development  
Government of British Columbia

Steve Hollet  
Economist  
Economic and Industrial Development Branch  
Ministry of Economic Development  
Government of British Columbia

Walter Hordowick  
A/Director  
Industry Sector Policy  
Department of Economic Development and Trade  
Government of Alberta

Michael Jenkin  
Directeur  
Politique du développement économique  
Ministère de l'Expansion industrielle régionale  
Gouvernement du Canada

Elaine McCall  
Policy Analyst  
Policy Coordination  
Department of Economic Development and Trade  
Government of Saskatchewan

Richard Shaffner  
Policy Analyst  
Policy Development Section  
Department of Development  
Government of Nova Scotia

Michel Therrien  
Agent de recherches  
Direction des études et politiques régionales  
Office de planification et de développement du Québec  
Gouvernement du Québec

Jerry Steele  
Associate Secretary for Intergovernmental Affairs  
Policy Board  
Government of Prince Edward Island

Mike Wood  
Agent de recherches  
Politiques et programmes économiques  
Secrétariat du Cabinet  
Gouvernement du Nouveau-Brunswick





Mandat

Objectif :

Définir les méthodes et les mesures qui se sont avérées efficaces pour la réalisation des objectifs de développement régional dans le passé, et celles qui pourraient l'être pendant la prochaine décennie.

Aperçu :

L'évaluation doit porter sur :

- (1) les programmes de développement régional;
- (2) les effets, sur le développement régional, des politiques étatiques, provinciales et fédérales; et
- (3) l'incidence des politiques et programmes sectoriels sur les régions;
- (4) l'influence de transferts fiscaux et de transferts aux particuliers sur le développement régional;
- (5) l'expérience d'autres administrations.

Résultats :

Le groupe de travail établira un rapport provisoire pour la réunion des ministres en septembre, et le rapport définitif qui sera déposé à la fin de l'année comprendra une présentation visuelle des principales conclusions et des recommandations spéciales.

Approche :

Le groupe de travail chargé d'étudier la situation passée au Canada doit le faire dans une perspective d'ensemble, mais il doit aussi adopter une approche sélective et qualitative.

L'étude analysera aussi l'influence des tendances et des développements économiques sur la réalisation des objectifs de développement régional. En particulier, elle cherchera à établir de quelle façon le contexte économique des années 1980 diffère de celui de la décennie précédente, et quelles sont les implications connexes pour le choix et la conception de moyens appropriés en vue de favoriser le développement régional au cours des dix prochaines années.





gouvernementales et nous avons tiré les conclusions suivantes :

—la collaboration fédérale-provinciale ou territoriale au chapitre de la planification et de la conception des programmes peut se révéler un mécanisme efficace pour concilier les politiques nationales et les objectifs de développement régional;

—la meilleure façon de tenir compte des objectifs du développement régional dans le cadre des politiques et programmes sectoriels est d'intégrer ces objectifs au processus collectif de prise des décisions et d'établir des priorités au niveau ministériel;

—la façon la plus efficace d'appliquer les politiques et les programmes sectoriels en fonction des besoins des diverses régions consiste à déléguer le plus de pouvoirs possibles aux gestionnaires régionaux et de prévoir une certaine flexibilité dans la conception des programmes;

—l'efficacité des politiques et des programmes gouvernementaux dans les régions sera accrue par des consultations préalables avec les groupes cibles;

—si le gouvernement veut renforcer la structure économique des régions moins avancées, il devra jouer un rôle plus actif, collaborer davantage avec le secteur privé, investir les ressources nécessaires et être disposé à innover et à expérimenter en ce qui concerne la conception des politiques et des programmes.

Finalement, notre rapport se fondeait implicitement sur le principe selon lequel le développement régional et le fédéralisme économique sont deux éléments très présents dans la réalité canadienne. L'agenda du développement régional est très vaste, et ne se prête donc pas bien à la limitation de l'activité gouvernementale. Un agenda prospectif se doit d'être très vaste pour mieux miser sur les facteurs les plus importants de l'égalité et de la prospérité.

À notre avis, le rôle essentiel des ministres à cette étape de l'évolution de la politique de développement régional au Canada consiste à réaménager cet agenda en fonction des tendances qui se dessinent pour l'avenir et à adopter des changements politiques et institutionnels qui favoriseront l'évolution structurelle et la flexibilité des économies régionales.



urbains, est une conséquence inévitable du changement économique;

—au Canada, la compétitivité et l'avantage comparatif des régions seront de plus en plus étroitement liés à la concurrence économique et à la spécialisation des grands centres urbains;

—les obstacles traditionnels à une décentralisation accrue de l'activité économique (c'est-à-dire la taille du marché et les coûts du transport) seront moins déterminants pour l'avenir des industries de haute technicité, mais en l'absence d'efforts concertés pour stimuler la croissance des centres urbains régionaux, les changements structurels auront pour effet d'accroître les disparités régionales au Canada;

—les progrès technologiques auront pour effet d'intensifier le rythme de l'évolution de l'économie, qui sera renforcé par les mouvements du commerce et de l'investissement;

—toute politique efficace de développement régional doit mettre l'accent sur des mesures qui encouragent la flexibilité et l'adaptabilité des économies régionales.

Avec ou sans entente de commerce bilatérale avec les États-Unis, il faudra modifier quelque peu les programmes de développement régional afin de réduire les risques de distorsion commerciale réelle ou perçue, et notamment :

—on devra recourir moins souvent aux subventions d'implantation de grande échelle ou aux stimulants fiscaux pour les entreprises d'exportation (ce qui vient confirmer notre opinion au sujet de leur rentabilité);

—il faudra respecter davantage le concept de «l'accessibilité générale»;

—il faudra accorder plus d'importance aux instruments généraux à l'appui de la technologie, de l'innovation, de l'éducation, de la formation, des infrastructures, de la petite entreprise et de l'esprit d'entreprise.

Dans notre examen des orientations des politiques et des programmes, nous n'avons pas tenté de cerner des initiatives ou des mesures précises. Il nous a paru plus approprié, au moment où la politique de développement régional au Canada fait l'objet d'une réévaluation par les autorités gouvernementales, d'adopter une perspective à plus long terme concernant les éléments d'une politique plus moderne et plus prospective.

Nous reconnaissons que les politiques sectorielles continueront d'occuper une place importante dans le développement économique et qu'elles ont une grande influence sur le développement régional. Nous avons fait également une analyse

rétrospective de certaines politiques de développement régional. Une grande partie de l'expérience ainsi acquise, particulièrement dans le domaine des programmes conjoints fédéraux-provinciaux, s'est révélée positive, mais en ce qui concerne les disparités régionales, qui ont constitué le cœur même du problème au Canada, les progrès en matière d'amélioration des structures économiques à l'appui de la prospérité ont été modestes. Il faut admettre que les ressources consacrées à la réalisation de cet objectif ont été elles aussi relativement modestes.

Dans le présent rapport, compte tenu de l'expérience passée et des perspectives que nous envisageons pour l'économie et le commerce, nous pensons qu'il faut adopter une approche plus globale au développement régional et aux stratégies régionales un nouvel agenda. Voici, à notre avis, quels devraient être les principaux éléments de cet agenda. Il y en aura bien évidemment d'autres, mais ceux que nous avons déterminés portent sur cinq grands domaines :

—réaménagement du système des paiements de transfert, de façon à encourager l'emploi productif, appuyé par des mesures de sécurité du revenu;

—réorientation des systèmes d'éducation et de formation, qui représenteront une composante clé des investissements publics au titre du développement économique régional;

—diffusion des innovations et des progrès technologiques comme condition préalable à l'amélioration structurelle des régions moins avantagées;

—stimulation de l'esprit d'entreprise et de la création de petites entreprises, à l'appui de la croissance de l'emploi et de la prospérité;

—intégration de la spécialisation urbaine aux stratégies régionales de développement.

En ce qui concerne l'affectation des ressources et le développement régional, nous avons examiné quatre grandes options et nous en avons conclu que la détermination des critères d'affectation des ressources est directement liée aux objectifs du développement régional et à des choix de politique. En ce qui concerne les politiques nationales et le développement régional, nous avons examiné cette question du point de vue des institutions

Au cours des années, certains critiques ont affirmé que le Canada n'avait pas de politique de développement régional à proprement parler. Cet argument est superficiel car le développement économique est partout un phénomène régional et les situations varient d'une région à l'autre. Cependant, la réalité du développement économique nécessite un cadre ou un programme établi afin que les efforts collectifs des autorités gouvernementales puissent être mieux orientés pour favoriser l'atteinte des objectifs.

### 5.1 La situation actuelle

Compte tenu des nombreuses critiques qui ont été formulées à l'égard des programmes de développement régional par le passé, les conclusions suivantes, tirées de notre analyse du développement régional au Canada et de l'expérience acquise, méritent d'être soulignées.

—Au cours des 25 dernières années, les ressources consacrées exclusivement au développement régional sont plutôt modestes en termes relatifs. Les dépenses fédérales en ce domaine ne représentent que trois p. cent des dépenses fédérales totales dans le domaine économique et ce chiffre est encore plus bas actuellement. Si des dépenses plus considérables avaient été engagées, les résultats auraient pu être sensiblement supérieurs.

—Les activités de développement régional des années 1970 ont été efficaces et valables, compte tenu de l'importance des ressources affectées à cette fin. La principale raison de ce succès tient au fait que la plupart des fonds ont été dépensés pour des programmes conçus en vue de répondre aux besoins particuliers des régions visées (par exemple, les dernières ententes FODER et les ententes cadres de développement étaient très souples). Il a également été prouvé que les actions des ministères axiaux fédéraux peuvent avoir de meilleurs résultats que les programmes particuliers de développement régional, en raison de leurs plus grandes possibilités au chapitre des dépenses.

—Les opinions négatives fréquemment exprimées sur les programmes de développement régional sont dues en grande partie aux attentes suscitées par ces programmes. Les résultats doivent être

évaluées au regard des ressources utilisées pour les atteindre, plutôt qu'en considérant l'ensemble des besoins.

—La souplesse est un élément essentiel au développement régional. Il importe de noter que les programmes nationaux qui préconisent le statu quo contribuent, par le fait même, à accroître les disparités régionales.

—Au cours des années 1970, le taux de croissance dans les régions à faible croissance au Canada était au moins égal à celui de l'ensemble du Canada. Les disparités ne diminuaient pas, mais au moins, elles ne progressaient pas non plus. Depuis la dernière récession, la reprise n'a pas été aussi rapide dans certaines régions à faible croissance que dans le centre du Canada et les disparités ont recommencé à croître.

—Bon nombre des répercussions négatives de la politique économique nationale sur le développement régional sont en fait survenues par mégarde et il n'en coûterait pas nécessairement beaucoup pour les corriger.

### 5.2 L'avenir

Le développement régional devrait plutôt se faire par le biais de mesures visant à augmenter la capacité des régions à prospérer tout en mettant l'accent sur les régions dont l'assise économique a des faiblesses structurelles depuis longtemps.

A la suite de notre examen prospectif de l'environnement économique de la prochaine décennie, nous avons tiré les conclusions suivantes :

—dans l'ensemble, le secteur des ressources représentera un facteur de moins en moins important dans la croissance du revenu gagné et de l'emploi dans les régions du Canada;

—sur le plan de la compétitivité internationale, le facteur le plus important sera l'application des progrès technologiques aux produits et procédés;

—les tendances les plus répandues en ce qui concerne la structure de la production et de l'emploi seront l'émergence d'un secteur des services dynamique et en pleine expansion et d'une économie de la petite entreprise vigoureuse;

—la stimulation de la petite entreprise et de l'esprit d'entreprise représente le fondement le plus prometteur pour le développement du marché dans toutes les régions du Canada;

—une transformation permanente du revenu et de l'emploi, des secteurs ruraux vers les secteurs



mement, dans un pays de la taille du Canada, le transport est coûteux et la spécialisation urbaine peut faciliter des investissements plus rentables en matière de transport qui sont essentiellement financés par les gouvernements. Troisièrement, les «richesses urbaines» sont inégales d'une région à l'autre, est-il besoin de le préciser; et les régions moins riches sont nettement désavantagées, peu importe que les coûts de l'immobilier y soient plus faibles et qu'elles offrent généralement un meilleur accès aux loisirs. En fait, la spécialisation urbaine constitue un besoin plus pressant dans les régions où la taille de la population et le transport sont des contraintes importantes.

On ne pourra manifestement pas éviter ces questions à mesure que la structure industrielle évoluera; elles deviendront des facteurs clés de la revitalisation urbaine. Elles surgiront également à mesure que la déréglementation du transport amènera une plus grande rationalisation des services de transport, notamment le remplacement

du transport ferroviaire par le transport routier et l'établissement de services aériens en étoile entre centres canadiens et centres américains.

L'examen de ces questions dans le cadre de la politique publique ne donnera des résultats concrets que s'il se fonde sur la coopération et la collaboration entre tous les ordres de gouvernement. Les ententes institutionnelles entourant le projet de développement du centre-ville de Winnipeg font participer à la fois le secteur public et le secteur privé et représentent une importante réalisation. Cette expérience montre l'importance de définir des stratégies explicites de développement urbain à plus long terme, et de les assortir d'objectifs bien précis. Même si les coûts en ont été importants et considérés comme un investissement, ils se sont traduits par des avantages sociaux et économiques substantiels et ont fait de Winnipeg un centre dynamique pour le développement futur.

Tel que noté à la section 2.2, le rôle de la croissance urbaine a généralement été négligé dans les programmes de développement régional. La politique de développement urbain a été controversée, à cause des questions juridiques, des dépenses importantes aux fins de la modernisation de l'infrastructure. La Fédération des maires et des municipalités a dressé un inventaire des besoins en matière d'investissements et encore là, des considérations d'ordre environnemental sont entrées en jeu.

La croissance axée sur les secteurs urbains offre des économies et des avantages tant en termes de développement qu'en termes d'aménagement. Elle doit être intégrée davantage à la politique de développement régional au Canada. Cette opinion est renforcée par l'expérience du projet du centre-ville de Winnipeg, les initiatives entreprises pour renforcer le rôle de Vancouver comme porte du Pacifique et les travaux du comité consultatif sur l'avenir de Montréal.

Dans un contexte caractérisé par l'expansion du secteur des services et par une économie axée davantage sur les industries de haute technicité et liée plus étroitement aux mouvements du commerce et de l'investissement, particulièrement avec les États-Unis, la compétitivité des centres urbains et l'efficacité de leurs réseaux de transport avec d'autres centres et des grands marchés deviennent des facteurs importants pour les économies régionales. Les investissements dans les industries de haute technicité visent surtout les centres qui sont dotés d'une infrastructure d'appui offrant des établissements de recherche, une main-d'œuvre qualifiée, un réseau d'accès à des services commerciaux spécialisés et des services adéquats pour les voyages d'affaires. Il est également vrai que le choix des gestionnaires et des professionnels lorsqu'il s'agit de s'établir dans une région donnée sera influencé par les avantages offerts par les centres urbains. En bref, les centres urbains dynamiques ont un avantage comparatif lorsqu'il s'agit d'attirer des investissements dans des secteurs d'avenir.

Si le développement urbain est laissé aux forces du marché et aux décisions d'investissement du secteur privé, cela entraînera pour le développement économique régional des répercussions qu'il faut examiner. Premièrement, il faut en arriver à un équilibre entre une saine concurrence et la spécialisation des grands centres, ne serait-ce que parce la croissance urbaine ne peut se faire sans investissements du secteur public, particulièrement de la part des gouvernements provinciaux. Deuxièmement,

et ailleurs dans le système postsecondaire, aux aptitudes et aux valeurs qui sous-tendent l'esprit d'entreprise. Selon certains, cette situation a eu pour effet d'accroître le nombre de détenteurs d'une MBA dans les grandes entreprises, à un moment où le marché offre plus de possibilités pour la PME et a davantage besoin de propriétaires exploitants, qui pourront réussir en dépit de leurs études et non grâce à elles. Certaines initiatives ont été prises pour s'attaquer à ce problème de la carence de «jeunes entrepreneurs», mais notre conclusion, c'est que les systèmes d'éducation et de formation n'ont pas suivi ces tendances socio-économiques.

Finalement, les mesures à l'appui de la petite entreprise devraient être de nature générale, et conçues pour répondre aux besoins de la PME, peu importe le secteur. La plupart des gouvernements ont déjà reconnu que l'exclusion du secteur des services des programmes d'aide à la petite entreprise n'est pas justifiée dans le contexte actuel. Nous envisageons même un accroissement des possibilités de création d'entreprises de services dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services communautaires, y compris d'entreprises sans but lucratif.

La conclusion fondamentale que nous tirons de ce qui précède, c'est que les objectifs du développement régional et les stratégies régionales de développement doivent prendre davantage en considération les besoins en matière de stimulation de l'esprit d'entreprise et de la petite entreprise. Des taux de chômage élevés persistent à des niveaux inacceptables dans de nombreuses régions; la participation des femmes augmentera; l'autosuffisance signifie une dépendance moindre face aux programmes de transferts du gouvernement; les objectifs de diversification appellent de nouvelles possibilités de croissance pour l'entreprise. Tous ces facteurs montrent à quel point nous avons besoin d'une nouvelle génération d'entrepreneurs canadiens.

#### 4.3.5 Croissance urbaine et développement régional

Dans notre analyse des perspectives économiques futures, nous avons souligné la possibilité

d'un déplacement permanent du revenu et de l'emploi des régions rurales vers les régions urbaines, et nous avons affirmé que la concurrence

régionale et les avantages comparatifs au Canada se baseront de plus en plus sur la concurrence économique et la spécialisation des centres urbains.



de capital et des lacunes sur le plan de la gestion qui entravent leur accès au financement et leur taux de réussite à leurs débuts. On a pris des mesures fiscales et financières pour chercher à répondre à leurs besoins en matière de capitaux de démarrage et d'expansion, et d'autres études et projets pilotes ont été lancés pour trouver des mécanismes permettant d'assurer à la petite entreprise des mécanismes de financement et du capital de risque auprès d'établissements comme la Banque fédérale de développement (BFD). En règle générale, les programmes d'aide directe donnent de meilleurs résultats lorsque leur conception et leurs mécanismes de prestation sont relativement simples et non discrétionnaires, avec un minimum de paperasserie et d'exigences administratives et de retards. En outre, on constate de plus en plus que les petites entreprises tirent profit de mécanismes efficaces d'accès local à des réseaux de services dans des domaines comme le conseil-finance, la planification de l'entreprise et le marketing; ce sont les entreprises ou les groupes de développement locaux ayant la connaissance et l'expérience du secteur privé qui sont les mieux placés pour offrir le plus efficacement de tels services. Cette situation est analogue à celle de l'accès à la technologie, que l'on a examinée plus tôt dans le cadre du programme PARI. Dans les régions où la PME ne peut se prévaloir facilement d'une infrastructure de services de gestion, les investissements publics dans de tels services semblent être un moyen rentable d'encourager et d'accélérer le processus de démarrage et d'expansion. En ce qui concerne le marketing, cette infrastructure locale doit être reliée à des réseaux capables d'assurer de l'information en matière de marketing régional, national et international et des activités de soutien conformes aux besoins particuliers de telle ou telle entreprise. L'esprit d'entreprise se fonde sur certaines valeurs et certaines aptitudes personnelles chez les individus concernés. Les réactions aux mesures visant à encourager le développement de l'esprit d'entreprise au Québec, par exemple le programme d'entreprise offert par l'Université Laval dans la région avoisinante, sont impressionnantes. Sans vouloir diminuer l'importance des écoles commerciales, il est évident que dans les années 60 et dans les années 70, notre système d'éducation et les entreprises accordaient la priorité à la maîtrise en gestion des affaires (MBA) comme modèle de carrière dans l'entreprise, et que l'on n'a pas accordé une attention comparable, dans les écoles

ment d'un réseau entre les intervenants au niveau régional sera vraisemblablement plus productif qu'un nouveau mécanisme de coordination pour donner naissance à des initiatives pertinentes.

#### 4.3.4 Développement de l'esprit d'entreprise et de la petite entreprise

Notre examen a démontré clairement le rôle central des nouvelles entreprises et de l'esprit d'entreprise lorsqu'il s'agit de stimuler le revenu et l'emploi. Nous savons par ailleurs que les ministres chargés de la petite entreprise au niveau fédéral et dans les provinces ont déjà entrepris un examen et des discussions de grande portée sur des questions comme le financement de la petite entreprise, les services de gestion, la réglementation commerciale et la paperasserie.

Le rôle dominant de la petite entreprise en matière de création d'emplois au cours de la dernière décennie s'est manifesté dans toutes les régions et a été associé particulièrement, mais non exclusivement, à l'expansion du secteur des services. Même si une proportion importante de la croissance du secteur des services a été attribuable aux services au détail et aux consommateurs, le secteur comprend également toute une gamme de services complexes à l'entreprise ayant trait à la fabrication et au traitement de même qu'au commerce, aux finances, aux transports et aux communications. Il y a également des perspectives de croissance dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services communautaires. Tout porte à croire que cette tendance à l'expansion du secteur des services se poursuivra au cours de la prochaine décennie et que les petites entreprises constitueront le moteur de cette expansion. Le développement du marché favorisera la croissance de la petite entreprise.

L'expansion de la petite entreprise a également été importante dans les régions moins avancées et dans les petites collectivités où le taux de chômage est relativement plus élevé et où l'emploi suit des tendances saisonnières établies. Ces entreprises représentent une ressource cruciale, mais assez fragile, pour aider les collectivités à accroître leur autonomie et à moins dépendre des paiements de transfert ou des programmes de création d'emplois gouvernementaux. Les petites entreprises ne sont pas de «grosses entreprises de petite taille» et leurs caractéristiques et leurs besoins doivent être considérés en conséquence. D'après notre examen, les principaux problèmes des petites entreprises sont l'insuffisance



mément aux caractéristiques économiques de la

région du point de vue de la technologie appropriée.

Mais cet objectif peut trop facilement devenir une

force irrésistible qui aura pour effet de renforcer les

points forts de la région et de négliger les possibili-

tés de développement de plus petite échelle dans les

régions plus faibles, de concert avec les établisse-

ments de recherche et le secteur privé, à l'appui de

nouveaux domaines de spécialisation technologique.

Cela suppose inévitablement certains risques, des

coûts additionnels et une décentralisation accrue

des activités de recherche gouvernementales. Le

gouvernement devra également faire des efforts

soutenus en ce qui concerne ses grands contrats

d'approvisionnement afin de trouver des moyens

plus efficaces de favoriser la sous-traitance régio-

nale dans le secteur privé.

Vu le rôle fondamental de la recherche

universitaire dans le cadre de l'innovation et de la

technologie, l'ampleur des retombées économiques

à long terme au titre du développement régional

issues des fonds attribués par le Conseil de recher-

che en sciences naturelles et en génie (CRSNG) est

considérable. Toutefois, le mécanisme de prestation

en vigueur tend à appuyer les centres établis, et non

à répartir les retombées. Les laboratoires de recher-

che oeuvrent dans des domaines prometteurs sur le

plan des applications commerciales mais qui

requièrent un financement soutenu pendant de plus

longues périodes, qu'il s'agisse de la manipulation

génétiqque, des techniques d'information, des

matériaux perfectionnés ou de la gestion de l'envi-

ronnement. Sur le plan géographique, ces activités

ne dépendent pas de facteurs traditionnels comme

les frais de transport ou la proximité des marchés;

leur mobilité est donc plus grande que les investis-

sements commerciaux courants.

Il faut accorder une priorité élevée, dans le

programme du développement régional, à toute une

gamme de mesures visant à promouvoir l'innova-

tion et la technologie, appliquées de façon dynami-

que et permettant d'encourager la spécialisation

régionale actuelle et future. Cela nécessitera une

interaction beaucoup plus étroite, au moment de

mettre sur pied des stratégies régionales, entre les

organismes traditionnels de développement et les

établissements de recherche nationaux et régio-

naux, les universités et le secteur privé. L'établisse-

ment de relations de recherche nationales et régio-

nales est une tâche de longue haleine.

La stratégie consistant à « miser sur les points

forts » peut se révéler une arme à double tranchant

dans le domaine de l'innovation et de la technolo-

gie. Il est certainement fort souhaitable de recher-

cher une certaine spécialisation régionale, confor-

tablement à la masse critique nécessaires à l'orien-

tation du marché.

Dans les régions où les entreprises privées de haute

technologie sont moins nombreuses, les OPR

devraient être incitées à octroyer davantage de

contrats à l'industrie, afin d'en arriver à la concen-

tration et à la masse critique nécessaires à l'orien-

tation du marché.

La stratégie consistant à « miser sur les points



tels stimulants représentent une pratique visible de subvention dans le contexte de la libéralisation du commerce.

Par contraste, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée et de centres de formation et de recherche dans une région donnée seront vraisemblablement des facteurs importants dans les décisions d'investissement des entreprises, particulièrement lorsqu'il s'agit de nouveaux investissements dans des technologies de pointe. Les investissements publics en capital humain et en technologie de l'éducation, au moyen d'un soutien généralisé à l'éducation et à la formation ou de programmes spécialisés ayant trait à des secteurs commerciaux précis, doivent être considérés comme un élément clé de toute politique de développement régional. De tels investissements devraient donc être intégrés aux stratégies régionales de développement et aux programmes fédéraux-provinciaux.

La nécessité de s'adapter aux besoins changeants du marché du travail vient renforcer la nature permanente de l'éducation et de la formation. Même si la modernisation du système d'éducation est indispensable, il faut également envisager des mesures d'incitation pour encourager les individus à investir dans leur propre recyclage tout au long de leur vie professionnelle. Il semble anormal, par exemple, que l'on offre des mesures d'incitation fiscale à ceux qui ont des régimes d'épargne-retraite, mais non à ceux qui veulent épargner pour s'assurer l'éducation et la formation dont ils pourront avoir besoin pendant leur vie professionnelle; et également que l'on offre des mesures fiscales au titre des investissements dans des biens générateurs de revenus mais non, par exemple, au titre d'investissements pour l'éducation et la formation d'un conjoint, au moment où les femmes sont plus nombreuses à vouloir réintégrer la population active.

En résumé, nous sommes d'avis qu'au cours de la prochaine décennie, les objectifs fondamentaux du développement régional seront vraisemblablement mieux servis par des investissements appropriés et la modernisation du système d'éducation et de formation que par des projets d'immobilisation de grande échelle dans des secteurs et des entreprises établis. En conséquence, nous estimons que les gouvernements, à tous les paliers, devraient intégrer plus pleinement leurs stratégies de développement des ressources humaines et de l'économie et accorder plus d'importance à la flexibilité et à l'adaptation. En dernière analyse, il s'agit là de questions qui concernent l'emploi et les ressources humaines, et c'est dans cette perspective qu'on peut

le mieux les envisager. En outre, si l'on veut un système d'éducation et de formation qui corresponde plus étroitement aux réalités du marché, il faut en assouplir la conception et le fonctionnement, afin d'encourager la participation active des collectivités et des individus auxquels il s'adresse, pour permettre plus d'expériences au niveau local. À ce dernier égard, il faudrait très certainement accorder plus de ressources à des groupes de développement communautaire pour leur permettre de répondre à leurs propres besoins en matière de formation au moment de l'élaboration et de la mise en oeuvre de stratégies locales de développement.

#### 4.3.3 Innovation et technologie

Dans notre examen prospectif des politiques et programmes de développement régional qui se révéleraient efficaces, nous avons été extrêmement impressionnés par le rôle que l'innovation et la technologie joueront dans l'économie, et par le potentiel d'amélioration structurelle qu'elles offrent aux économies régionales plus faibles. Par ailleurs, il se peut que les facteurs du marché à eux seuls soient source de nouvelles disparités régionales attribuables aux «richesses technologiques» appuyées par les ressources publiques.

Tout en reconnaissant l'importance capitale de l'innovation et de la technologie pour la compétitivité du Canada sur le marché international et pour les grandes entreprises ayant des ressources internes en matière de recherche et de développement, nous avons plutôt examiné leur rôle sur le plan du développement régional, en mettant l'accent sur les petites entreprises qui joueront vraisemblablement un rôle plus important pour la prospérité des régions défavorisées.

À cet égard, nous avons été particulièrement impressionnés par la démarche et les principes du Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) du Conseil national de recherches, et particulièrement par l'évolution du programme en fonction de l'expérience acquise. On peut considérer que le PARI est similaire au programme d'extension des services agricoles dans le secteur de l'agriculture lorsqu'il s'agit de tirer profit des connaissances et du savoir-faire des experts pour répondre aux besoins concrets des producteurs agricoles. Essentiellement, le PARI se fonde sur le principe que la technologie a pour objet de servir l'entreprise et que les besoins des petites entreprises en ce qui concerne l'accès à la technologie sont distincts de ceux des entreprises plus grandes et plus autonomes. Le PARI constitue en réalité un pont entre les demandes et les possibilités du



Le niveau de scolarité est corrélé au revenu gagné et à l'emploi. Au Canada, le niveau de scolarité est plus faible dans les régions moins développées, notamment en milieu rural, et dans les secteurs à chômage élevé. Il semble que les ressources, le matériel et la qualité globale de l'éducation pour les enfants d'âge scolaire diffèrent considérablement d'une région à l'autre et parfois au sein d'une même région, et cela a des répercussions importantes sur leur aptitude à devenir économiquement autosuffisante.

Outre ces disparités régionales au chapitre de l'éducation, il faut préciser qu'à long terme, il est probable que la performance économique des régions sera de plus en plus étroitement liée au niveau de compétence et à l'adaptabilité de la main-d'œuvre. Il faut donc reconnaître que l'éducation et la formation représentent un investissement au moins tout aussi important que les immobilisations, et il faut prendre un engagement ferme en ce sens; il faut également adapter les programmes d'étude, le counselling professionnel et le recyclage aux besoins du marché, qui recherche une main-d'œuvre adaptable. Il est tout aussi important d'encourager l'auto-apprentissage et l'initiative, caractéristiques qui sont associées à l'esprit d'entreprise et d'encourager des investissements dans des centres régionaux de hautes études commerciales capables de soutenir la concurrence à l'échelle internationale.

Une préoccupation qui est fréquemment soulevée, c'est que les retombées d'investissements provinciaux importants au titre de l'éducation et de la formation ne reviennent pas entièrement à la région, étant donné la mobilité des travailleurs plus qualifiés, qui se dirigent vers les régions dont la performance économique est plus solide. C'est l'un des arguments en faveur d'un rôle actif de la part du gouvernement national dans le financement de l'éducation postsecondaire et de la formation. À ce titre, il faut prendre en considération les coûts et les avantages pour les régions, de même que la capacité du secteur privé de jouer un rôle important dans la fourniture de la formation.

En ce qui concerne les décisions d'investissement des entreprises privées, les programmes traditionnels de développement industriel et régional avaient pour objet d'offrir un soutien financier aux immobilisations consacrées aux usines et à l'équipement. Tel que noté à la section 2.2, l'expérience canadienne démontre que les stimulateurs de grande échelle à l'implantation des entreprises ne semblent pas avoir été des outils rentables sur le plan du développement régional. De surcroît, de

il est évident que l'on ne peut examiner un projet de réforme de l'assurance-chômage sans envisager en même temps une réforme de la politique sociale et une réforme fiscale, parce que l'assurance-chômage est inextricablement liée à la sécurité du revenu. Cependant, nous recommandons fortement que la discussion de la réforme de l'assurance-chômage devienne une priorité à l'agenda du développement régional. En particulier, nous recommandons que d'autres formules de supplément du revenu soient envisagées, parallèlement à l'assurance-chômage. De surcroît, nous croyons que toute réforme qui encouragerait les bénéficiaires de l'assurance-chômage à prendre des mesures d'autodéveloppement, par l'entremise de l'éducation ou de la formation, de la mobilité ou du travail autonome, devrait être examinée plus à fond. Comme cette question est très complexe et qu'elle doit être examinée par des experts de divers domaines, nous croyons qu'il est essentiel que les travaux entrepris en ce sens portent en même temps sur les objectifs en matière de politique sociale et en matière de développement régional, conformément aux recommandations de la *Commission House*.

Étant donné le niveau des ressources actuelles affectées à l'assurance-chômage pour indemniser les chômeurs, il semble inconcevable que l'on ne puisse intégrer plus efficacement au système des stimulateurs à l'emploi, afin d'encourager davantage les bénéficiaires à rechercher un emploi rémunéré, celui-ci s'accompagnant au besoin de mesures de supplément du revenu. En l'absence de tels stimulateurs, les initiatives de développement régional continueront de faire face à d'importantes contraintes en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail et la disponibilité des ressources.

**4.3.2 Éducation et formation**

L'examen prospectif de la conjoncture économique dans laquelle s'inscrit le développement régional a mis en lumière le rôle que les industries de haute technicité et les technologies de contrôle de l'information joueront dans le réaménagement du lieu de travail et le rôle que les petites entreprises et l'esprit d'entreprise joueront dans la stimulation de l'emploi et de la prospérité. Ce qu'il faut se demander, c'est dans quelle mesure l'économie nationale et les économies régionales réussiront à s'adapter à ces changements. Une partie de la réponse tient à l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation et à leur aptitude à inculquer et à réinculquer aux travailleurs des valeurs et des compétences qui seront importantes pour la stimulation de l'emploi et de la prospérité.



ries d'emplois, particulièrement dans les régions à chômage élevé et dans les régions rurales où l'on retrouve surtout des emplois saisonniers. C'est pourquoi les projets de réforme de l'assurance-chômage, notamment le projet d'annualisation de la Commission Forget, pris isolément, ont soulevé les objections de nombreux intervenants dans les régions moins développées, où l'assurance-chômage est une source importante de revenu et de dépenses. Cependant, il faut également noter que du point de vue du développement, le statu quo n'est pas non plus une solution, étant donné les effets pernicieux de l'assurance-chômage sur les tendances et les comportements en matière de travail. Dans de nombreuses régions où le chômage est élevé, les critères d'admissibilité et les niveaux de prestations établis en fonction des besoins régionaux ont pour effet d'inciter les travailleurs à chercher des emplois à court terme et à maximiser ainsi leurs prestations d'assurance-chômage, ce qui les désincite à chercher un emploi permanent. Le rapport de la *Commission House* montre comment le régime d'assurance-chômage, bien entrainé, peut entraver toute initiative sérieuse de stimulation de l'emploi à long terme. Pour que le développement se révèle efficace, il faut que la collectivité ou la région partage les mêmes valeurs, et soit notamment convaincue que le travail est synonyme d'autosuffisance. Si l'on se fie trop à l'assurance-chômage, cela influence les habitudes de travail, et un emploi n'est pas considéré comme une solution à long terme, mais comme un moyen d'obtenir des prestations. Le système a entravé certaines solutions de rechange qui se seraient révélées productives dans le domaine de l'éducation et a récompensé la conformité, plutôt que l'initiative et le travail autonome. Le système d'assurance-chômage a également tendance à faire porter les initiatives des groupes locaux de développement sur des mesures d'emploi à court terme et à détourner l'énergie des collectivités locales d'une approche à long terme axée sur le potentiel commercial. L'ironie, sinon la tragédie, de la situation depuis les modifications qui ont été apportées au système au début des années 1970, c'est que le système absorbe d'importantes ressources financières pour compenser le sous-développement, à un moment où il y a pénurie grave des ressources qui devraient être consacrées au développement à long terme.

Le Groupe de travail n'a pas pour mandat de proposer des modifications au régime d'assurance-chômage, qui fait déjà l'objet d'un débat public. En outre, et c'est là un facteur encore plus important,

On a déjà noté que les paiements de transfert aux particuliers ont augmenté au point que ces dépenses, particulièrement dans le cadre du programme d'assurance-chômage, sont plus importantes que les ressources consacrées au développement et à la stimulation de la prospérité. Mais ce n'est pas uniquement une question d'affectation de ressources financières: la façon dont on utilise le régime d'assurance-chômage influence également le climat dans lequel s'inscrit le développement et les initiatives qui inciteraient les particuliers et les entreprises à atteindre une plus grande autonomie. Le régime d'assurance-chômage a été récemment l'objet d'une enquête fédérale (Commission Forget) et constitue l'un des éléments analysés par la Commission royale d'enquête de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage (*Commission House*). Ces enquêtes ont démontré clairement que l'assurance-chômage joue un rôle important lorsqu'il s'agit de compléter de faibles revenus, un rôle qui va au-delà du maintien du revenu pour les bénéficiaires qui sont entre deux emplois. Ce rôle de complément du revenu ne peut être négligé, parce qu'il reflète la dure réalité sociale que constitue un revenu familial inadéquat de même que les pénu-

#### 4.3.1 Paiements de transfert et stimulants

La présente section porte sur les orientations générales que devraient prendre les politiques et les programmes, plutôt que sur des recommandations particulières. Les questions abordées ici constituent un agenda qu'il faudra préciser davantage au cours des mois qui viennent, afin de réorienter nos initiatives en matière de développement régional. L'ampleur de ce travail montre bien l'importance de replacer le développement régional dans un cadre de politique plus vaste, qui va au-delà des politiques sectorielles.

#### 4.3 Nouvelle orientation des politiques et des programmes

plus en plus contrôlées par les grandes entreprises situées dans les zones métropolitaines plus prospères. Il y a lieu de croire que la politique régionale peut influencer le choix des emplacements dans ce secteur. Par exemple, certaines données du Royaume-Uni et du Danemark permettent de croire que les entreprises qui fournissent des services aux producteurs (publicité, banques, finances et transports par exemple) sont prêtes à s'installer dans les zones visées. Ce secteur se prête également au développement local.

sectoriel et géographique de l'économie. Ils estiment maintenant que les forces du marché sont tout simplement trop fortes.

En conséquence, la portée et le niveau des dépenses pour le développement régional ont chuté. En Europe, les frontières délimitant les régions en difficulté ont été révisées, et la proportion de la population visée est passée de 1/3 à 1/4 entre 1980 et 1984. L'aide et les stimulants financiers directs aux régions ont également chuté depuis le début des années 1980, tout comme le recours aux réglementations pour éloigner les industries des régions les plus riches.

#### 4.2.3 Observations

La réduction des programmes conventionnels de développement régional dans les pays membres de l'OCDE a été accompagnée d'efforts visant à trouver de nouvelles formules et de nouveaux mécanismes qui conviennent à un milieu économique hautement concurrentiel, situation à laquelle le Canada doit également faire face au cours des années 1980 et 1990. Voici quelques-unes des plus intéressantes de ces nouvelles orientations:

(i) *Développement local et PME:*

La nouvelle tendance de la politique régionale de l'OCDE consiste à encourager le développement local, la croissance des entreprises locales. Cette évolution est due au fait qu'il est de plus en plus difficile d'attirer les investissements dans les zones visées au moyen des programmes traditionnels de stimulants financiers. On s'aperçoit également de plus en plus que le développement régional est mieux assuré si l'on encourage le développement des capacités des entreprises locales plutôt que l'établissement d'usines auxiliaires par des entreprises de l'extérieur de la région. Habituellement ces dernières ont tendance à moins bien s'intégrer à l'économie régionale que les entreprises locales. Ces nouvelles attitudes se sont traduites par un certain nombre d'initiatives récentes de développement régional dans les pays membres de l'OCDE. Par exemple, une modification apportée au Fonds européen de développement régional en janvier 1985 prévoyait une aide accrue aux PME locales, pour le transfert de technologies, les conseils de gestion et le capital de lancement. Plusieurs États membres ont également recours aux zones d'encouragement des entreprises pour stimuler le développement local. Au Royaume-Uni par exemple, ces zones ont été utilisées pour le développement commercial de zones industrielles

Jusqu'à récemment, la politique régionale de l'OCDE reflétait plus ou moins une position neutre face au secteur des services. C'est malgré tout dans ce secteur que le taux de croissance de l'emploi a été le plus élevé dans les régions périphériques de la CEE. Il semble néanmoins, d'après les données britanniques, que les régions périphériques pour- raient être exclues de la croissance future des éléments plus avancés et innovateurs du secteur des services, car les activités dans ce domaine sont de

(iii) *Secteur des services:*

abandonnées et relativement peu peuplées dans les grandes villes. Aux États-Unis, on s'en est servi pour lancer l'entrepreneuriat local et améliorer les possibilités d'emploi dans les zones particulières- ment pauvres qui sont situées au centre des grandes agglomérations urbaines.

(ii) *Technologie:*

Outre l'accent sur le développement local, on a accordé une grande priorité à l'augmentation de la production de biens exigeant des connaissances spécialisées et à l'application des nouvelles technologies dans les zones visées. Malgré le risque de perte d'emplois, l'accélération de l'application de la nouvelle technologie est essentielle à l'accroissement des niveaux de productivité et de la compétitivité dans les régions les plus pauvres. Un des problèmes auxquels on fait face en matière de politique régionale, c'est que les industries de pointe ne sont libres qu'en ce sens si elle n'ont pas à être près des matières premières ou d'un marché particulier. Dans les pays de l'OCDE, on a assisté à une concentration des industries dans quelques régions où se trouvent des laboratoires de recherche et un personnel hautement qualifié.

Afin d'empêcher cette concentration, un certain nombre de mesures expérimentales ont été appliquées dans le but de promouvoir l'implantation de centres de technologie dans les régions les plus pauvres. Aux États-Unis, on a utilisé les parcs scientifiques pour stimuler la création et la croissance d'entreprises de technologie de pointe dans ces régions. Les Japonais ont mis au point une stratégie pour créer des villes, appelées technopoles, où l'industrie, la recherche et le développement et l'activité universitaire sont intégrées à un milieu résidentiel attirant. On s'attend que les technopoles servent de centres technologiques dans les régions et qu'elles permettent à celles-ci d'améliorer leur capacité d'adopter et de mettre au point de nouvelles technologies.



#### 4.2.1 Évolution structurelle et restrictions financières

L'évolution technologique rapide et l'augmentation de la concurrence internationale ont entraîné une chute de l'emploi dans certains secteurs importants de l'industrie de la fabrication dans la plupart des pays de l'OCDE. Alors qu'en 1950, les fabricants embauchaient les travailleurs mis à pied dans le secteur agricole, l'évolution récente de la technologie soulève des doutes sur la capacité des employeurs du secteur des services d'absorber les travailleurs qui n'ont plus de place dans le secteur de la fabrication.

Face au changement structurel, l'OCDE a préconisé une adaptation positive à l'évolution de la situation économique. L'OCDE a constaté que la production de biens à l'échelle internationale et les progrès technologiques rapides exigent que les nations développées deviennent plus productives et mettent au point des produits et des services nouveaux, sans qu'il leur niveau de vie connaitra une baisse importante par rapport à leurs concurrents. Au cours de la dernière décennie, on a également connu la stagflation, c'est-à-dire la coexistence d'une inflation accélérée et d'un taux de chômage élevé et croissant. Devant ce problème apparemment insoluble, la plupart des États membres ont adopté des politiques monétaires et fiscales rigoureuses. Le taux moyen d'inflation a chuté considérablement dans les pays de l'OCDE, mais le chômage touche 35 millions de personnes, et il est accompagné d'importants déficits et d'une compression des dépenses par les gouvernements.

#### 4.2.2 Nouvelle orientation de la politique régionale

Les incidences de cette situation sont importantes pour la politique régionale. Les programmes de redistribution des possibilités d'emploi sont moins populaires lorsque toutes les régions sont frappées par un taux de chômage élevé. De nouvelles régions ont été ajoutées à la liste de celles qui subissent un ralentissement de l'activité industrielle et ces dernières exigent maintenant l'intervention de leur gouvernement. Il est maintenant beaucoup plus difficile de répondre à ces appels puisque la concurrence est forte, à l'échelle nationale et internationale, pour les investissements privés «mobiles», et les gouvernements ont moins d'argent à offrir pour influencer les entreprises dans leur choix d'emplacement.

En outre, de nombreux analystes ne croient plus que le gouvernement soit en mesure de modifier considérablement le développement

politique de développement régional a de plus en plus compté sur les paiements de transfert aux particuliers et aux gouvernements, au détriment de mesures visant à stimuler la prospérité. Pour s'attaquer aux causes plutôt qu'aux symptômes de ces disparités régionales, il faut analyser les facteurs structurels qui influent sur les possibilités de développement des économies régionales et axer les politiques et les programmes sur le développement structurel à plus long terme.

Pour être efficace, une telle approche structurelle doit miser sur le processus du changement économique et de l'adaptation qui entre en jeu dans l'économie, en s'intéressant aux possibilités de stimulation d'une nouvelle prospérité. Dans les sections précédentes, nous avons mis en lumière un certain nombre des éléments qui caractériseront l'économie canadienne au cours de la prochaine décennie:

- importante période d'adaptation pour les secteurs basés sur l'exploitation des ressources naturelles, dans lesquels l'amélioration de la productivité prendra le pas sur la croissance de l'emploi, de sorte que des pressions s'exerceront au chapitre de la diversification;
- nouvelle transformation du secteur manufacturier, qui se tournera vers les industries de haute technicité et l'automatisation pour réduire ses besoins en main-d'œuvre;
- expansion de la petite entreprise et des services;
- expansion des économies urbaines, accompagnée d'un ralentissement de la croissance de l'emploi rural traditionnel;

—accélération du rythme de l'évolution économique, attribuable à des facteurs technologiques et à des facteurs de marché qui constitueront un défi important lorsqu'il s'agira d'adopter des politiques publiques visant à concilier les objectifs de compétitivité et d'accroissement de l'emploi.

#### 4.2 L'expérience des autres pays

Si l'on examine l'histoire des programmes à l'étranger, il faut bien examiner leur applicabilité au milieu canadien. À ce sujet, l'évolution de la politique régionale des pays de l'OCDE présente un certain intérêt. Voici donc un bref aperçu de l'évolution et de l'orientation des programmes, particulièrement dans les pays de la CEE.



nombreux à se diriger vers les villes et on assistera à un accroissement de l'emploi dans les régions urbaines.

En résumé, ces perspectives provinciales viennent corroborer nos conclusions au sujet des directions que prendront les changements structurels, de leurs rapports avec les forces du marché international et de leurs conséquences pour le développement économique régional. On peut en tirer un certain nombre de thèmes communs concernant les priorités du développement provincial au cours des dix prochaines années.

Premièrement, pour accroître la compétitivité, il sera essentiel d'orienter les stratégies de façon à favoriser les progrès technologiques et l'adaptation aux nouvelles technologies. Même si la compétitivité est attribuable à une grande variété de facteurs, il faudra avoir recours à des technologies de production avancées pour favoriser la compétitivité des entreprises actuelles. L'utilisation de nouvelles technologies dans le domaine de la production et des nouveaux produits se révélera d'une grande importance pour accroître la productivité et favoriser la croissance. Les investissements en matière de recherche et de développement se révéleront essentiels, tant pour améliorer les activités actuelles que pour favoriser la diversification économique grâce à l'innovation. Les innovations technologiques devront de toute nécessité faire partie intégrante de toute initiative stratégique visant à créer de nouveaux marchés et à en exploiter le potentiel.

Deuxièmement, l'éducation et la formation représentent des composantes essentielles du développement économique. Des investissements en la matière peuvent aider la main-d'œuvre à s'adapter à la fois aux changements technologiques en milieu de travail et à l'évolution de la nature des emplois. Les établissements d'enseignement postsecondaire devront jouer un rôle plus important lorsqu'il s'agira de favoriser l'innovation industrielle, grâce à la recherche et à la diffusion de ses résultats. Les systèmes d'éducation et de formation devront également jouer un rôle beaucoup plus positif pour faire comprendre l'importance de l'esprit d'entreprise et offrir des programmes de formation qui correspondent aux besoins du marché en matière de développement de l'entreprise. Troisièmement, en matière de politiques, de programmes et de réglementation, il sera d'une importance stratégique de créer un climat favorable au lancement de nouvelles petites entreprises pour stimuler la prospérité et la croissance de l'emploi. Du point de vue des stratégies de développement provincial, les petites entreprises sont

considérées comme le moteur de la croissance économique régionale, de la création de nouveaux emplois et de la diversification économique. Les mesures visant à accroître les services décentralisés d'information et de gestion à la disposition de la petite entreprise sont considérées comme un moyen important d'améliorer le taux de réussite des PME. Quatrièmement, il faudra faire des efforts plus soutenus à l'appui du développement du marketing et du commerce. La pénétration des marchés internationaux est depuis longtemps considérée comme un élément essentiel de la croissance et de l'emploi au Canada. À cet égard, les priorités du développement provincial mettent en lumière l'importance d'améliorer et d'accroître les compétences en matière de marketing et d'adopter des stratégies de marketing plus dynamiques, basées sur des informations de marché plus détaillées et axées sur les besoins des clients.

Cinquièmement, il ne faut pas oublier l'importance d'une infrastructure moderne pour le développement de l'économie et de l'entreprise. Les industries de haute technologie ont besoin d'une infrastructure d'appui en matière d'éducation, de recherche, de télécommunication et d'information, et des réseaux connexes de fournisseurs et d'entrepises de services. La technologie est également considérée comme un moyen important d'améliorer l'efficacité des systèmes de transport et de distribution. La qualité du milieu urbain est reconnue comme un facteur important dans le choix de l'endroit où s'établiront les nouvelles industries de haute technologie et leur personnel. La façon dont on répondra à ces besoins en matière d'infrastructure sera influencée en partie par le rôle des politiques et des programmes d'investissements publics, y compris les mesures de réglementation.

Finalement, la coopération et la collaboration sont considérées comme des facteurs importants du développement provincial: avec le gouvernement fédéral, d'une part, lorsqu'il s'agit de l'application régionale des politiques nationales; avec le secteur privé, d'autre part, lorsqu'il s'agit des mesures de renforcement de la compétitivité et de l'esprit d'entreprise; avec les universités et instituts de recherche, enfin, lorsqu'il s'agit d'accélérer et de diffuser les innovations.

#### 4.1.3 Récapitulation : le développement régional et l'adaptation au changement

Les disparités régionales dans le revenu gagné n'ont guère changé au cours des 20 dernières années et les différences régionales en matière de chômage se sont régulièrement accentuées. La



provinciales dépend beaucoup du commerce extérieur et des tendances des marchés internationaux. L'examen des économies provinciales montre que depuis 1982, au plus creux de la récession internationale, la situation du commerce des matières premières s'est généralement affaiblie et que les prix internationaux des produits demeurent faibles. Les pressions qui s'exercent en matière de compétitivité et de rentabilité ont donné lieu à une accélération des mesures de modernisation et de réduction des coûts, de sorte que le rétablissement économique ne s'est pas accompagné d'une augmentation importante de l'emploi.

Les perspectives provinciales pour les secteurs des matières premières se caractérisent par de grandes incertitudes attribuables à la situation internationale du marché, aux prévisions des prix mondiaux de l'énergie, aux tendances protectionnistes et aux pratiques des gouvernements étrangers en matière de subventions, à l'accroissement du nombre de sources d'approvisionnement dans les économies en développement et à un fléchissement de la stabilité du système financier international. À moyen terme, on envisage pour ces industries les perspectives suivantes: réduction de l'emploi, main-d'œuvre qui délaisse les collectivités rurales et les collectivités mondiales, caractère limité des investissements et part réduite du produit intérieur réel. En résumé, on prévoit une période difficile et prolongée d'adaptation pour les deux secteurs de l'exploitation et de la transformation des matières premières. Il faudra prendre des mesures importantes pour offrir une plus grande sécurité au chapitre du revenu et de l'emploi grâce à la diversification des économies provinciales.

Ces perspectives reflètent la perception selon laquelle, à l'échelle mondiale, l'avantage comparatif se retrouve de moins en moins dans le secteur des ressources et le secteur de la fabrication, tous deux travaillistiques, et de plus en plus dans les industries de haute technicité et les industries capitalistiques. Celles-ci deviendront les industries dominantes en termes d'expansion commerciale et de croissance économique. Les perspectives provinciales sont également fondées sur l'hypothèse suivante: dans ce contexte évolutif, les petites et moyennes entreprises, particulièrement dans le secteur des services, seront la source de la majorité des nouveaux emplois, de la plus forte croissance des exportations et du plus grand accroissement de la rentabilité. En outre, les habitants des régions rurales seront de plus en plus

les recherches à contrat et l'éducation postsecondaire et la formation peuvent, avec le temps, avoir des répercussions importantes sur le développement de centres régionaux spécialisés de haute technicité qui attireront l'entreprise. En même temps, les investissements publics en matière d'aménagement urbain, jumelés à des éléments comme le mode de vie et le coût de la vie, peuvent se révéler des facteurs attirants pour les entreprises du secteur privé au moment de choisir un endroit où s'établir. De surcroît, le développement de tels centres régionaux constituerait un autre facteur de stimulation du secteur des services et de la petite entreprise dans les régions. Au cours de la prochaine décennie, en l'absence de stratégies conçues en ce sens, les conséquences des changements structurels pour le marché contribueront probablement à exacerber les disparités régionales sans réussir à s'attaquer à leurs causes fondamentales.

Finalement, rien ne nous permet de croire que le rythme auquel se produisent les changements structurels ralentira. Au contraire, tout porte à croire que les progrès technologiques contribueront à intensifier le rythme du changement, qui sera renforcé par les mouvements du commerce et de l'investissement. En conséquence, toute politique efficace de développement régional doit accorder une place importante à des mesures qui encouragent la flexibilité et l'adaptabilité des économies régionales. Il faudra donc accorder une attention particulière au système des paiements de transfert et des stimulants, à l'éducation et à la formation et au rôle de l'esprit d'entreprise, y compris l'expertise en matière de gestion et de marketing; en bref, à l'adaptabilité des ressources humaines face à l'évolution du marché.

#### 4.1.2 Les perspectives provinciales

La section qui précède fait un tour d'horizon de la conjoncture économique future dans laquelle s'inscrira le développement régional, principalement dans une perspective nationale et une perspective internationale. La présente section donne un aperçu des principaux thèmes qui ressortent d'un examen des perspectives provinciales. Traditionnellement, les économies provinciales ont tiré un avantage comparatif de l'exploitation et du traitement des ressources naturelles. En outre, l'Ontario et le Québec ont également un important secteur manufacturier qui compte à la fois des industries lourdes traditionnelles et un éventail de plus en plus grand d'entreprises technologiquement avancées. Chacune des économies



Que peut-on dire des conséquences spatiales et régionales de ces tendances et progrès, particulièrement du point de vue des disparités régionales au chapitre du revenu et de l'emploi? Celles-ci ont été remarquablement stationnaires dans le temps et l'on a accompli des progrès très limités lorsqu'il s'agissait de réduire les différences dans le revenu gagné au cours des vingt dernières années, tandis que les différences au chapitre du chômage s'accroissent. Ce statisme peut être attribuable à des causes profondes de nature structurelle et économique qui sous-tendent les disparités régionales, et il n'est donc pas surprenant de constater que les efforts et les ressources modestes consacrés à leur aplanissement par les autorités gouvernementales dans les années 70 ne se sont soldés que par des résultats modestes.

Parmi les conséquences régionales de ces faits nouveaux, il en est une qui ressort particulièrement: il s'agit de la mutation permanente que l'on prévoit dans les revenus et les emplois des secteurs ruraux vers les secteurs urbains. Les secteurs des ressources premières sont prédominants en milieu rural et dans l'ensemble, ils connaîtront une diminution de l'emploi attribuable à des facteurs technologiques et à des facteurs liés au marché. Les secteurs des services et les activités de haute technicité sont plus importants dans les milieux urbains et dans les grands centres urbains et connaîtront une croissance de l'emploi. En termes démographiques, on peut également affirmer que les travailleurs plus jeunes et mieux qualifiés sont plus généralement attirés vers le marché du travail en milieu urbain. En outre, on a relevé dans l'Ouest un afflux des autochtones dans les villes. À de nombreux égards, la compétitivité et l'avantage comparatif des régions canadiennes se baseront sur la concurrence économique et la spécialisation des centres urbains, et les centres les plus dynamiques seront ceux qui seront les plus richement dotés d'infrastructures et de réseaux de haute technicité.

La distribution régionale de ces atouts est extrêmement inégale et on peut s'attendre à ce qu'elle le demeure, parce que l'attrait économique et technologique de la masse critique de ces milieux est très puissant. Mais on ne peut pas affirmer avec autant de certitude que les obstacles économiques traditionnels à une plus grande décentralisation de l'activité économique, en termes par exemple de taille du marché et de coûts de transport, seront aussi importants pour l'avvenir des économies urbaines de haute technicité qu'ils le sont pour les industries plus traditionnelles du secteur de la production. Les investissements publics dans la recherche universitaire, les instituts de recherche,

Troisièmement, la tendance la plus répandue en ce qui concerne la structure de la production et de l'emploi a peut-être été la naissance d'un secteur des services dynamique et en pleine expansion et d'une économie de la petite entreprise vigoureuse; on parle souvent d'un «renouveau» de l'esprit d'entreprise. L'expansion du secteur des services dans les économies nationale et régionales s'est poursuivie à un rythme constant pendant la période de l'après-guerre. Ce phénomène est en partie fonction d'un secteur public plus vaste, regroupant toute une gamme de services publics, notamment en matière de santé, d'éducation et de services communautaires. Il est aussi fonction de l'augmentation du revenu des ménages et du nombre de familles à deux revenus qui ont besoin d'acheter des services personnels plus nombreux et qui en ont les moyens. Il est enfin fonction du rôle de l'information et des technologies de l'information en tant que fondement des entreprises du secteur des services. Les services commerciaux sont devenus un sous-secteur dynamique, en mesure de s'adapter rapidement aux besoins spécialisés du secteur industriel.

Ces progrès ont créé un milieu favorable à la renaissance de la petite entreprise, qui est devenue le moteur de la création d'emplois dans toute l'économie canadienne. Il y a évidemment une forte convergence entre les possibilités commerciales créées par l'évolution structurelle de l'économie et la préférence d'un nombre sans cesse croissant de Canadiens qui veulent être propriétaires et exploiter de leur propre entreprise plutôt que de faire carrière comme employés d'une grande organisation. Cette tendance est bien établie et se poursuit vraiesemblablement, en réponse aux changements technologiques et organisationnels. La stimulation de la petite entreprise et de l'esprit d'entreprise représente à de nombreux égards le fondement le plus prometteur pour le développement du marché dans toutes les régions du Canada, particulièrement si l'on considère les niveaux actuels de chômage et les possibilités limitées de création d'emplois des secteurs de la production.

La conciliation des objectifs de compétitivité et de création d'emplois constitue déjà un dilemme important pour toute politique de développement industriel et régional. Au moment où l'accroissement de la population active a tendance à suivre le rythme de la croissance de l'emploi, compte tenu de la participation accrue des femmes à la population active et de l'augmentation rapide du nombre de femmes entrepreneurs, l'expansion de la petite entreprise en fonction des possibilités du marché jouera un rôle crucial dans la solution de ce dilemme.



nous faut donc aller au-delà des perspectives macroéconomiques et nous intéresser aux éléments structurels fondamentaux pour établir notre diagnostic.

Un certain nombre de faits nouveaux semblent avoir des répercussions profondes sur les tendances de la croissance régionale et sur la nature même de la prospérité du Canada à long terme. Ils constituent des points de repère importants pour l'orientation future des politiques de développement régional au Canada.

Premièrement, les économies régionales à l'extérieur du Canada central comptent encore beaucoup, mais cependant moins que par le passé, sur la transformation des ressources naturelles et des biens primaires comme source de revenu et de prospérité, et dans une moindre mesure, d'emplois. L'agriculture, le secteur minier, le secteur forestier et les pêches sont les principaux producteurs, et les pêcheurs et exportateurs et les principaux acheteurs des biens et des services des fournisseurs. Le nombre croissant des sources d'approvisionnement dans d'autres pays, les gains de productivité attribuables à de nouvelles technologies, les pratiques des gouvernements étrangers en matière de subventions et les progrès faits dans le domaine des biens de remplacement se sont conjugués pour créer sur le marché un climat caractérisé par une baisse des prix et un ralentissement de la croissance de l'emploi. Il ne s'agit pas là de changements cycliques, mais bien de transformations durables de la nature de l'offre et de la demande dans l'économie mondiale. De surcroît, rien ne prouve de façon concluante que le nouvel équilibre dans ces secteurs leur permettra de contribuer davantage à l'augmentation du revenu gagné et de l'emploi dans les régions qui dépendent de ces ressources. En outre, ces secteurs sont relativement plus importants dans les régions moins prospères, et particulièrement dans les secteurs ruraux.

Il faut se méfier des généralisations en ce qui concerne les perspectives d'avenir des secteurs liés aux ressources naturelles; par exemple, il serait difficile de prévoir dans la conjoncture actuelle les perspectives à long terme de l'industrie pétrolière et gazière et de l'industrie de la pêche. Il n'y a pas de raison de croire que l'on devrait s'abstenir d'adopter des politiques dynamiques pour renforcer la compétitivité des secteurs des ressources. Cependant, du point de vue des objectifs du développement régional, ces secteurs ne se révéleront vraisemblablement pas des facteurs importants pour la croissance du revenu gagné et de l'emploi pendant la prochaine décennie, ni pour la réduction des disparités régionales traditionnelles au Canada.

Deuxièmement, même s'il est maintenant reconnu que le secteur de la fabrication au Canada est aux prises avec une concurrence plus intense et qu'il continuera de l'être, la nature de ce changement et ses répercussions sur le développement régional doivent être examinées plus attentivement. En règle générale, la compétitivité du secteur canadien de la fabrication est examinée en termes d'économies d'échelle, de spécialisation et de coûts unitaires de la main-d'œuvre. Même si ces paramètres continuent d'avoir de l'importance dans des sous-secteurs particuliers de la fabrication et de la transformation, il est de plus en plus évident que la tendance la plus déterminante qui se dessine lorsqu'il s'agit de mesurer la compétitivité, c'est l'application des progrès technologiques en termes de produits et de procédés. Cela signifie que les secteurs de plus haute technicité connaissent la croissance la plus rapide et présentent les perspectives les plus prometteuses pour ce qui est de la stimulation de la prospérité.

Dans les grandes entreprises de production de biens, les nouvelles technologies en matière d'automatisation, de robotique et de contrôle de l'information entraînent à la fois d'importants gains de productivité et une réduction de l'emploi. La mise au point et l'utilisation de nouvelles technologies en matière de produits et de procédés sont également liées à d'importants investissements dans des activités de haute technicité au sein de l'entreprise. Cela a donné lieu à l'apparition d'une myriade de petites entreprises de haute technicité qui ont pour objet de mettre au point et d'entretenir ces innovations technologiques. L'un des résultats de cette tendance, c'est que la recherche et le développement dans les universités et les instituts de recherche jouent un rôle économique sans cesse plus important.

Étant donné le mouvement relativement libre des biens et services entre pays et entre régions, l'avantage comparatif et la compétitivité sont de plus en plus fonction de l'envergure et de la qualité des investissements dans le domaine de la haute technicité et de l'infrastructure qui sous-tend ce processus. Les investissements au chapitre des ressources humaines en sont une composante très importante. En résumé, le capital des nations et des régions est représenté de plus en plus souvent par la connaissance et ses applications commerciales, et la capitalisation de la connaissance devient un élément de plus en plus important de la compétitivité. En conséquence, nous devons nous interroger sur la façon dont cette réalité devrait influencer sur notre approche en matière de développement régional.



Pour être efficaces, les efforts axés sur le développement régional ne doivent pas être déployés de façon indépendante sans tenir compte des politiques économiques ou sociales ou des forces et tendances du marché qui sous-tendent le changement économique. D'où l'importance d'une approche globale au développement régional s'inscrivant dans la planification de la stratégie et des priorités du gouvernement. Par conséquent, ce chapitre portant sur les nouvelles orientations débute par une présentation du contexte dans lequel s'inscrit le développement régional au cours de la prochaine décennie, suivie d'un aperçu de l'expérience des pays étrangers en matière de développement régional, en particulier des pays de la Communauté économique européenne. En nous fondant sur les constatations de l'ensemble de l'analyse présentée dans ce rapport, nous concluons par nos vues sur la façon dont devraient être réorientés les efforts de développement régional au cours de la prochaine décennie.

#### 4.1 La conjoncture économique au cours de la prochaine décennie

##### 4.1.1 La conjoncture générale

On a déjà noté que les écarts dans le revenu gagné et le chômage entre les régions demeuraient importants, et que les mesures visant à réduire les disparités régionales avaient pris de plus en plus couramment la forme de versements de transfert aux particuliers et aux gouvernements. La situation soulève beaucoup de mécontentement, parce que les formules actuelles ne semblent présenter aucune possibilité de réduction des disparités à long terme grâce à des mesures qui favoriseraient la prospérité. On a noté également que les ressources consacrées spécifiquement aux initiatives de développement régional ne représentaient qu'un pourcentage restreint des dépenses des gouvernements. Et même dans ces circonstances, leur affectation pourrait parfois être remise en question, particulièrement en ce qui concerne l'importance qui est accordée aux stimulants à l'implantation d'entreprises et aux subventions à des dépenses d'investissements de grande envergure. On peut donc s'interroger sur la pertinence des programmes et des instruments choisis, compte tenu des nouvelles tendances qui se sont dessinées dans l'économie, particulièrement au cours de la dernière décennie.

Après discussion, nous en sommes arrivés à la conclusion que si nos efforts en matière de développement régional doivent se révéler efficaces, ils doivent être fondés sur une analyse éclairée et prospective des forces évolutives en jeu dans l'économie. L'expérience nous a montré que les politiques publiques donnent les meilleurs résultats lorsqu'elles misent sur le changement, au lieu de chercher à y résister, et que les changements structurels qui caractérisent l'économie canadienne et l'économie globale ont des répercussions fondamentales sur le développement régional, à tel point qu'ils nécessitent une réorientation des efforts des gouvernements.

Dans la présente section, nous examinerons à nouveau les tendances et les changements sur les plans de la structure et de la performance de l'économie canadienne qui sont les plus importants du point de vue du développement régional, et nous verrons les indications que l'on peut en tirer lorsqu'il s'agit de choisir ou de concevoir des politiques et des programmes appropriés pour la prochaine décennie.

Une théorie qui nous vient des années 1970, c'est que la meilleure façon de renforcer le développement régional est de favoriser la croissance de l'économie nationale. Mais un certain nombre de problèmes se présentent si l'on cherche à appliquer cette théorie à la décennie qui vient. Selon nous, les perspectives macroéconomiques ne semblent guère favorables au développement régional. Premièrement, rien ne prouve de façon concluante que l'économie internationale est à la veille de connaître une expansion forte et soutenue du commerce mondial qui serait une source de stimulation pour la croissance nationale; on ne prévoit pas non plus que dans l'ensemble, l'augmentation de la productivité se traduira au Canada par des taux de croissance annuels beaucoup plus forts que ceux qui ont été enregistrés lors du récent rétablissement après la dernière récession. Deuxièmement, depuis 1982, le rétablissement au Canada a été remarquablement inégal selon les régions, et il s'est caractérisé par une concentration prononcée de l'expansion dans le cœur industriel du pays. Troisièmement, dans la mesure où les retombées régionales de la croissance nationale sont fondées sur le principe selon lequel les «dividendes fiscaux» permettent aux gouvernements d'adopter des mesures discrétionnaires dynamiques pour favoriser l'équité régionale, il est clair que l'ampleur de la tâche de la gestion du déficit nécessite une stratégie à long terme plus contraignante que ce qui fut le cas dans les années 1970. Il



Cette question d'une meilleure harmonisation entre les politiques nationales et le développement régional fait l'objet d'une étude attentive de la part du gouvernement du Canada, dans le cadre de son agenda stratégique. Il peut donc être approprié de conclure la présente section par cet extrait du Discours du Trône du 1<sup>er</sup> octobre 1986:

Pendant de nombreuses années, les gouvernements ont fait de leur mieux pour favoriser le développement régional. Malgré tout, les disparités entre les régions subsistent, et l'expérience nous a appris qu'il ne suffit pas de dépenser plus d'argent pour corriger cette situation inacceptable. Il est temps d'envisager de nouvelles approches, de voir comment les ressources toujours plus considérables que nous engageons pour venir en aide aux régions défavorisées pourraient être utilisées d'une façon plus efficace et mieux adaptée aux conditions et possibilités locales. C'est ce que font mes ministres, et ils sont maintenant convaincus que les gens qui vivent et travaillent dans les régions concernées sont souvent les mieux placés pour proposer des solutions valables. Le fait de miser sur les ressources humaines et naturelles propres à chacune des régions suscitera un nouvel effort de coopération qui mènera à l'élaboration d'un nouveau programme de développement. Dans l'Ouest du pays, on s'attachera à diversifier l'infrastructure économique. Dans l'Est, une première étape sera franchie par la création d'une agence chargée de faciliter et de coordonner toutes les initiatives fédérales de développement dans la région de l'Atlantique. Cet organisme veillera en outre à ce que soit fait le meilleur usage possible des compétences disponibles sur place et à ce que les gouvernements et autres organisations de la région s'associent pleinement aux actions entreprises.

deur des fonctions de politique et de contrôle entrave la recherche de solutions concrètes, adaptées à la situation locale, et empêche toute innovation dans la conception des programmes, ce qui se révèle inefficace pour le développement régional. Il nous faut examiner une dernière question dans la présente section. Dans la mesure où l'amélioration structurelle des régions moins bien développées demeure un objectif fondamental de la politique de développement régional au Canada, il faudra s'efforcer de le réaliser dans le contexte des politiques nationales et sectorielles qui, tant en termes de politique qu'en termes de dépenses, ont tendance à miser sur les points forts des régions. Fréquemment, on soutient que les régions plus faibles n'ont pas l'infrastructure dont auraient besoin les entreprises et le secteur privé pour participer davantage à des activités d'avenir. On a également affirmé que dans des domaines comme l'éducation et la formation ou l'innovation et la technologie, les régions économiques plus fortes sont mieux dotées et représentent des centres plus intéressants pour les nouveaux investissements. Toute institution gouvernementale qui prend des mesures visant à renforcer les régions plus faibles devra aussi s'engager à jouer un rôle plus actif, à investir les ressources nécessaires et à être disposée à innover, à expérimenter et à prendre certains risques. Selon l'Énoncé intergouvernemental sur le développement économique régional (p. 8) : « Les programmes de développement régional doivent être axés sur des possibilités réalistes et susceptibles d'engendrer une activité économique soutenue dans chaque province. Bien que ces dernières risquent de découler de l'avantage comparatif de chaque région, ceci ne doit pas être vu comme une recette pour maintenir le statu quo. Les spécialisations économiques actuelles ne constituent pas la seule voie vers de nouveaux débouchés viables; il faut aussi explorer d'autres avenues. »

de la planification et de l'établissement des programmes peuvent constituer un mécanisme efficace, à condition d'être reliées efficacement au processus décisionnel ministériel. À l'heure actuelle, les ententes de développement économique et régional (EDER) conclues entre le Canada et les provinces de même que les ententes de développement économique entre le Canada et les territoires offrent un mécanisme dans le cadre duquel les initiatives sectorielles peuvent être placées par ordre de priorité, aménagées et appliquées de façon à répondre aux circonstances et aux besoins particuliers des économies provinciales ou territoriales. Le processus fait l'objet de certaines pressions lorsque les fonds sont limités et lorsque des questions de nature politique surgissent. Notre conclusion, c'est que le système des EDER est un modèle efficace non seulement pour la collaboration fédérale-provinciale, mais également pour l'établissement de bons programmes de développement régional. Il n'en demeure pas moins que le système doit être mieux intégré au processus central de prise des décisions et d'établissement des priorités au niveau ministériel. Quoiqu'il en soit, les ministres du développement régional ont déjà convenu de passer en revue les EDER dans le cadre de leurs travaux de cette année et ces questions seront de toute évidence discutées plus à fond dans ce contexte.

Une partie importante des activités sectorielles du gouvernement fédéral et des autorités provinciales ne relève pas du système des EDER. En ce qui concerne les ministères fédéraux, des représentants du Groupe de travail ont rencontré un certain nombre de sous-ministres des ministères fédéraux responsables pour discuter de la façon dont ils envisagent l'adaptabilité des politiques nationales aux circonstances spéciales des régions, dans le cadre de leur mandat respectif. Un certain nombre d'observations peuvent être faites :

- une condition indispensable à l'adaptabilité régionale est que les cadres supérieurs doivent disposer d'un système de données, d'information et d'analyse provenant des régions;
- pour que les politiques et les programmes des ministères sectoriels viennent compléter les objectifs du développement régional, cette base de données doit être explicitement intégrée au processus décisionnel au niveau supérieur du ministère;
- les ministères sectoriels sont plus disposés à accepter des objectifs de développement régional lorsque ceux-ci font partie intégrante du processus ministériel;

Il convient de préciser que ces questions s'appliquent aussi bien aux activités sectorielles des ministères provinciaux en ce qui concerne leurs initiatives et leurs responsabilités en matière de développement sous-régional dans leur territoire respectif.

L'examen des politiques nationales en regard du développement régional porte généralement sur la conception des politiques et l'affectation des ressources et leurs effets sur les régions. Il s'agit là d'une approche descendante. Il y a également d'autres questions liées à la prestation qui concernent de très près la question de l'adaptabilité aux besoins régionaux et qui sont au cœur même du problème du développement régional.

Les enjeux les plus importants du développement régional touchent finalement le public canadien les travailleurs, les entreprises, les chômeurs, les collectivités. À moins que les programmes gouvernementaux aient des applications concrètes au niveau local, ils risquent de créer plus de problèmes qu'ils n'en résoudreont. Il semble que les programmes gouvernementaux soient de plus en plus difficiles à comprendre sur le plan administratif et qu'ils soient coupés de la réalité au point de devenir inaccessibles ou de n'avoir aucune valeur concrète. Peu importe la cause de ce problème, la solution ne consiste pas à offrir un plus grand nombre de programmes. La situation exige à notre avis que l'on porte programmes, à des campagnes d'information et de participation du public, à la plus grande décentralisation possible des responsabilités de la prestation, et à la simplification des procédures de demande et d'approbation. Les fonctions d'établissement des politiques et de contrôle de la gestion paraissent beaucoup plus prestigieuses, sur le plan bureaucratique, que les fonctions subalternes de la conception et de la prestation. La lour-

des ministères sectoriels de prise des décisions et d'établissement des priorités, il y a suffisamment de marge de manœuvre, au sein des politiques et des programmes sectoriels, pour qu'on puisse les adapter aux besoins des régions et ce processus donne les meilleurs résultats lorsqu'il y a délégation importante de pouvoirs aux gestionnaires régionaux, accompagnée d'une certaine souplesse dans la conception des programmes; celle-ci permet aux gestionnaires régionaux de travailler étroitement avec les groupes clients et d'assurer l'apport des groupes locaux à la prestation des programmes;

— les ministères ne sont pas tous aussi sensibles aux besoins des régions en matière de développement.

Il convient de préciser que ces questions s'appliquent aussi bien aux activités sectorielles des ministères provinciaux en ce qui concerne leurs initiatives et leurs responsabilités en matière de développement sous-régional dans leur territoire respectif.

L'examen des politiques nationales en regard du développement régional porte généralement sur la conception des politiques et l'affectation des ressources et leurs effets sur les régions. Il s'agit là d'une approche descendante. Il y a également d'autres questions liées à la prestation qui concernent de très près la question de l'adaptabilité aux besoins régionaux et qui sont au cœur même du problème du développement régional.

Les enjeux les plus importants du développement régional touchent finalement le public canadien les travailleurs, les entreprises, les chômeurs, les collectivités. À moins que les programmes gouvernementaux aient des applications concrètes au niveau local, ils risquent de créer plus de problèmes qu'ils n'en résoudreont. Il semble que les programmes gouvernementaux soient de plus en plus difficiles à comprendre sur le plan administratif et qu'ils soient coupés de la réalité au point de devenir inaccessibles ou de n'avoir aucune valeur concrète. Peu importe la cause de ce problème, la solution ne consiste pas à offrir un plus grand nombre de programmes. La situation exige à notre avis que l'on porte programmes, à des campagnes d'information et de participation du public, à la plus grande décentralisation possible des responsabilités de la prestation, et à la simplification des procédures de demande et d'approbation. Les fonctions d'établissement des politiques et de contrôle de la gestion paraissent beaucoup plus prestigieuses, sur le plan bureaucratique, que les fonctions subalternes de la conception et de la prestation. La lour-



### 3.3 Politiques nationales et développement régional : le rôle des institutions gouvernementales

La section 3.1 du rapport examinait en détail les relations entre les politiques nationales et le développement régional, précisant que les programmes et les dépenses axés principalement sur le développement régional représentent une partie seulement, et non la composante la plus importante, de toute la gamme des politiques gouvernementales qui influent sur la croissance et la performance des économies régionales. En ce sens, il est plus approprié de considérer le développement régional comme l'un des grands objectifs de la politique publique régissant les gouvernements et les activités de leurs ministères. Ce point de vue se reflète dans les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 ayant trait à la péréquation et aux inégalités régionales, qui stipulent que «le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéraux et provinciaux, s'engagent à promouvoir l'égalité des chances ... [et à] favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances».

La nature dite «horizontale» de la politique de développement régional soulève des problèmes institutionnels qui, à de nombreux égards, sont au cœur des débats qui entourent continuellement les structures et l'organisation gouvernementales et la fréquence des changements organisationnels. Dans le domaine économique, les gouvernements sont principalement organisés selon des lignes sectorielles; selon cette formule, chaque ministère ou service a des responsabilités propres dans tel ou tel secteur, dans une perspective nationale ou dans une perspective provinciale. Les priorités sectorielles et les priorités régionales entrent fréquemment en conflit et il est évident que leur conciliation est une question d'équilibre ou de compromis qui, en dernière analyse, relève de la responsabilité ministérielle collective. C'est là une caractéristique inhérente du fédéralisme économique du Canada et il serait trop facile de supposer que l'on peut en arriver, à partir d'une analyse et d'une évaluation, à une solution miracle qui permettrait de corriger, par exemple, les politiques en matière de transport ou de gestion des ressources. Étant donné ces tensions inhérentes, il convient plutôt de se demander de quelle façon la conciliation de toute une gamme de facteurs différents peut se faire de façon plus éclairée et plus efficace.

Les ententes institutionnelles qui prévoient une collaboration fédérale-provinciale au moment

sur une industrie particulière et (ou), comme solution de rechange, la cession des programmes aux provinces ou aux municipalités, sont autant de moyens qui permettraient d'offrir des programmes «généraux» au sein d'une juridiction.

L'adoption de programmes importants de subventions, de stimulants fiscaux à l'implantation des entreprises et de subventions aux entreprises d'exportation attireront le plus vraisemblablement l'attention des États-Unis. On peut s'interroger sur les avantages de telles mesures du point de vue de la concurrence interprovinciale et certains les considèrent comme des outils moins efficaces de développement régional que les programmes d'aide aux entrepreneurs locaux, de plus petite envergure. Un tel rajustement pourrait donc se révéler nécessaire dans le cadre d'une saine politique de développement régional et il ne limiterait pas trop l'efficacité des initiatives de développement régional.

On pourrait accorder plus d'importance aux instruments conçus pour créer un environnement favorable à la petite entreprise et à l'esprit d'entre-prise (éducation, formation de la main-d'œuvre, services commerciaux, infrastructure), afin de réduire les risques de distorsion de la concurrence. Encore là, cela serait conforme aux tendances récentes du développement régional.

On peut cependant penser qu'en l'absence d'entente négociée, toute tentative visant à modifier les programmes de développement régional de façon à éviter les poursuites des États-Unis risque d'être compensée par un resserrement des mesures protectionnistes américaines. Comme on l'a vu plus tôt, la tendance a été d'élargir la définition des subventions donnant matière à compensation et le *Trade Bill* de 1987 pourrait accroître davantage les recours commerciaux à la disposition des producteurs américains. Dans de telles circonstances, il sera peut-être difficile d'adapter suffisamment les programmes pour éviter les poursuites ou d'autres mesures de protection.

Par exemple, le critère utilisé actuellement par les États-Unis pour définir une subvention donnant lieu à compensation (programme général ou programme spécifique) ne se base sur aucun fondement juridique et pourrait être rajusté ou remplacé, avec le temps, par un autre critère visant à faire échec à la cession des programmes aux autorités provinciales ou municipales, par exemple. Compte tenu de tous ces facteurs, il serait souhaitable d'en arriver à une entente commerciale bilatérale qui limiterait le recours aux droits compensateurs.

lequel la U.S. *International Trade Commission* évalue cumulativement le volume et les effets des importations d'un certain nombre de pays, pourrait devenir un problème encore plus important pour le Canada. La commission américaine a ainsi récemment rendu un jugement défavorable à l'industrie canadienne des fleurs coupées, de même qu'à celle de huit autres pays, même si les exportations canadiennes représentaient moins de 250 000 \$ sur des exportations totales de plus de 10 millions \$

donnant matière à compensation. Finalement, il faut préciser que les trois causes qui ont abouti à l'imposition de droits compensateurs de même que le dossier du bois d'œuvre résineux, qui a entraîné une taxe d'exportation de 15 p. cent, ont été jugés au cours des deux dernières années. Pendant cette période, la croissance économique des États-Unis, et particulièrement la demande de biens de consommation, ont continué d'être relativement fortes.

Du point de vue des États-Unis, le recours accru à la compensation est simplement une façon de se protéger des effets des subventions internes sur le commerce. Dans le cadre des négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis, l'effet de distorsion des subventions internes, y compris des politiques et programmes de développement régional, représente une question importante. Les résultats de ces négociations pourraient bien influencer les moyens auxquels le Canada a recours pour réaliser ses objectifs en matière de développement régional, même si le gouvernement du Canada ne renonce pas à son engagement de conserver une marge de manœuvre suffisante en la matière.

Voici des domaines dans lesquels les divers paliers de gouvernement au Canada ont pris des mesures en vue de favoriser le développement régional, et qui continueront vraisemblablement d'être importants :

- gestion des ressources,
- recherche et développement dans le domaine scientifique,
- politiques en matière de transport,
- éducation et formation,
- développement de la petite entreprise/de l'esprit d'entreprise,
- politique énergétique.

Les gouvernements ont eu recours à toute une gamme d'instruments pour atteindre leurs objectifs en matière de développement régional, et notamment :

- aide financière directe aux entreprises et aux entrepreneurs — subventions, programmes de réduction des taux d'intérêt, prêts garantis, stimulants fiscaux, crédits d'impôt à l'investissement, crédits d'impôt à la recherche et au développement, crédits d'impôt à l'emploi, exonération de droits, mise de fonds, etc.;
- développement de l'infrastructure matérielle — réseaux routiers, canalisations d'eau et égouts, parcs industriels, etc.;
- infrastructure de services — services à l'entre-prise, éducation et formation, information et expertise, etc.;
- politiques d'établissement des prix — gestion de l'offre, subventions au transport, politiques énergétiques, redevances sur les ressources, mesures de soutien des prix, etc.;
- sociétés d'État chargées de réaliser les objectifs gouvernementaux en matière de développement régional;
- préférence en matière d'achats.

Pour obtenir des États-Unis une politique plus acceptable et plus prévisible en matière de protection, le Canada devra peut-être accepter de modifier ses moyens d'intervention aux fins du développement régional (c'est-à-dire adopter une série de principes définissant les activités et les pratiques admissibles et non admissibles en la matière), tout en prévoyant un mécanisme de règlement des litiges.

On peut penser que si les deux pays en viennent à une entente acceptable, les États-Unis accepteraient des limites semblables pour leur propre stratégie de développement régional, qui est d'assez grande envergure, et pour leurs subventions équivalentes au niveau fédéral, au niveau des États et au niveau local.

L'harmonisation des objectifs de politique commerciale et des objectifs de développement régional relève des négociateurs, mais il est important que ceux qui sont chargés de la conception des programmes de développement régional en envisagent les répercussions possibles. Les négociateurs décideront peut-être qu'il y a lieu de conclure des ententes spéciales pour les programmes de développement régional. Ou encore, ils pourront en venir à la conclusion qu'il faut rajuster la portée des programmes de développement régional, compte tenu des critères actuellement utilisés pour déterminer si un programme est de nature particulière ou de nature générale dans les causes de recours en compensation. L'élimination des programmes axés



Cette résurgence de l'esprit protectionniste américain s'explique fondamentalement par le déficit commercial actuel de ce pays. On ne s'attend pas à ce qu'il connaisse une amélioration rapide, en dépit de la récente dépréciation du dollar américain. L'achat de biens étrangers fait désormais partie intégrante des habitudes de consommation et est influencé autant par des questions de qualité, de style, de variété et de statut socio-économique que par le seul prix. Les exportations de produits agricoles, qui ont traditionnellement joué un rôle important dans la balance commerciale américaine, ne pourront vraisemblablement pas augmenter de façon marquée, étant donné les surplus agricoles actuels et la concurrence de la production subventionnée de la Communauté économique européenne. Finalement, la concurrence devient de plus en plus forte pour de nombreux biens manufacturés, par suite de l'entrée de nouveaux producteurs établis dans des pays nouvellement industrialisés comme la Corée, Taïwan, Singapour et le Brésil. Le déclin de nombreuses industries de base plus anciennes aux États-Unis, par exemple la sidérurgie, est bien connu. Même dans le secteur des puces de silicium, les compagnies américaines sont maintenant menacées par la concurrence japonaise.

On a remarqué une tendance de plus en plus marquée, chez les Américains, à tenter des poursuites à l'égard de pratiques commerciales perçues comme étant déloyales de la part d'autres pays. Avant 1973, les droits compensateurs n'avaient été appliqués qu'en contrepartie de subventions précises à l'exportation. Cependant, dans la décision Michelin, il a été jugé pour la première fois que des subventions canadiennes au développement régional donnaient matière à compensation. Depuis, le droit et les pratiques en matière de compensation ont évolué et toute subvention interne qui n'est pas généralement disponible, mais qui est axée sur une industrie ou une région précise, est considérée comme donnant matière à compensation. La décision préliminaire dans la récente affaire du bois d'œuvre résineux risque d'établir un nouveau précédent en ce qui concerne l'élargissement des mesures de compensation, même si le règlement négocié a résolu le conflit, sans qu'il soit nécessaire d'en appeler aux tribunaux.

La frustration croissante des États-Unis face aux pratiques commerciales d'autres pays pourrait généralement avoir un certain nombre de répercussions négatives pour les producteurs canadiens. Dans un tel contexte, le concept du «cumul», selon

la Couronne ou des terres de propriétaires privés, industriels ou non;

—programmes correspondant au critère de disponibilité générale, c'est-à-dire qui ne sont pas axés sur des secteurs économiques ou géographiques particuliers. Par exemple, recherche et développement, éducation et formation de la main-d'œuvre et stimulants à la petite entreprise; —financement public du transport qui est offert à tous et qui n'est pas axé sur une industrie en particulier.

Les répercussions économiques directes des droits compensateurs imposés par les États-Unis ont été relativement limitées dans le passé. Les droits compensateurs ont généralement été assez faibles et dans de nombreux cas, les causes ont été rejetées ou les droits ont été fixés au niveau minimum. Les droits compensateurs imposés en réponse à des programmes précis de développement régional ont été encore plus faibles. Cependant, le récent règlement dans le dossier du bois d'œuvre résineux risque d'avoir des conséquences négatives plus graves; en effet, un certain nombre de petites entreprises ont déjà été touchées et les répercussions à long terme d'une taxe à l'exportation de 15 p. cent n'ont pas encore été déterminées. Il n'en demeure pas moins que l'incertitude soulevée par la menace constante des recours en compensation a eu des répercussions importantes sur le climat de l'investissement dans le secteur privé et s'est révélée un facteur important dans la façon dont les entreprises étrangères perçoivent les possibilités d'investissement au Canada. En outre, il a fallu engager des ressources importantes pour défendre les produits canadiens dans les poursuites en compensation, tant en termes d'argent qu'en termes de temps.

### 3.2.2 Les répercussions sur le développement régional

À première vue, les répercussions des poursuites en recours commerciaux lancées par les États-Unis jusqu'à maintenant ont été relativement modestes et peut-être pas assez sérieuses pour justifier qu'on les considère comme un élément important de toute politique canadienne de développement régional. Cependant, de récents événements permettent de craindre pour l'avenir. Le sentiment protectionniste qui règne actuellement aux États-Unis semble vouloir se poursuivre et, en l'absence de nouvelles ententes, le processus des recours commerciaux pourrait devenir encore plus strict.

Il est intéressant de constater que la participation fédérale au Plan d'ensemble de développement de l'I.-P.-E. a été considérée comme un programme régional donnant matière à compensation, tandis que la partie financée par l'I.-P.-E. ne l'a pas été, puisque toutes les régions de la province y étaient admissibles. Dans le cas récent du bois d'œuvre résineux, divers crédits d'impôt à l'investissement ont été jugés comme donnant à matière à compensation. Il s'agissait des CII qui permettaient des déductions en sus du taux de base généralement offert au Canada.

Voici la liste des programmes de développement régional donnant matière à compensation qui ont été cités dans l'examen préliminaire de la cause du bois d'œuvre résineux (1986) :

—Crédits d'impôt à l'investissement (CII) 0,047 %	0,047
—Programme de subventions au développement régional (PSDR)	0,048
—Programme de développement industriel et régional (PIDIR)	0,145
—Programme d'adaptation industrielle axée sur les collectivités (PAIC)	0,002
—Ententes dans le cadre de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA)	0,003
—Ententes-cadres de développement (ECD)	0,002
—Ententes de développement économique et régional (EDER) (Entente auxiliaire sur le développement économique du Nord — Saskatchewan)	0,001
Total — Développement régional	0,248 %

Encore ici, les droits de 0,248 p. cent attribués aux programmes de développement régional en soi ne représentent qu'une faible portion des droits compensateurs totaux, établis préliminairement à 15 p. cent. Le principal facteur qui explique l'imposition de ce droit de 15 p. cent concerne les droits de coupe provinciaux, qui ont été jugés inférieurs à la juste valeur marchande.

Parmi les programmes précis dont on a jugé qu'ils n'offraient pas matière à compensation, dans des causes récentes figurent les suivants :

- i) *Gestion des ressources*
    - Programme de gestion des pêches dans l'Atlantique (fédéral)
    - Entente de développement forestier pour l'amélioration des terres de la Couronne (fédérale-provinciale)
    - ii) *Recherche et développement*
      - Entente auxiliaire pour l'industrie forestière de la Saskatchewan : détermination des possibilités et progrès technologiques
      - Recherche et développement Forintek (fédéral-provincial)
      - Projets de recherche pour l'industrie forestière de l'Alberta (provincial)
      - iii) *Stimulants à l'implantation des entreprises*
        - Société de développement de Terre-Neuve et du Labrador (provincial)
        - Fonds de stimulants industriels à la PME du Québec (provincial)
        - iv) *Transport*
          - Tarifs du transport ferroviaire de marchandises (fédéral)
          - Routes d'accès aux ressources halieutiques Terre-Neuve (provincial)
          - Routes d'accès — section 88 — Colombie-Britannique (provincial)
          - v) *Éducation et de formation*
            - Services de formation du Nouveau-Brunswick (provincial)
            - Programme d'aide à la création locale d'emplois (fédéral)
            - vi) *Petite entreprise*
              - Programme de capital-risque pour la petite entreprise de Colombie-Britannique (provincial)
              - Programme de stimulation de la petite entreprise de Terre-Neuve (provincial)
- A partir de cette liste, on peut faire un certain nombre d'observations qui permettent de déterminer si des programmes particuliers risquent d'être jugés comme donnant matière à compensation. On peut en effet penser que les genres de programmes suivants seront moins vraisemblablement assujettis à des droits compensateurs :
- programmes de financement de la gestion forestière à long terme entrepris sur des terres de



### Enquêtes américaines pour déterminer s'il y avait lieu d'imposer des droits compensateurs sur les exportations canadiennes, 1980-1986

Tableau 3.5

—Crédits d'impôt à l'investissement (CII) 0,162 %	Les droits compensateurs totaux attribuables à des programmes précis de développement régional, soit 0,882 p. cent, ne représentent qu'une faible proportion du total des droits imposés, soit 5,82 p. cent.
—Programme de subventions au développement régional (PSDR)	0,447
—Programme de développement industriel et régional (PIDR)	0,001
—Ententes dans le cadre de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA)	0,005
—Plan d'ensemble de développement de l'I.-P.-E.	0,039
—Ententes-cadres de développement (ECD)	0,181
—Programmes de transition	0,080
—Ententes de développement économique et régional (EDER)	0,007
Total — Développement régional	0,882 %

Année	Produit	Préjudice constaté	Décision finale
1980	Produits congelés de la pomme de terre	non	—
	Poisson non préparé	non, préliminaire	non; cause rejetée
	Chlorure de potassium (enquête de suivi)	non	—
1981	Filets de hareng	—	—
1982	Produits du bois résineux	oui, préliminaire	non; cause rejetée
	Voitures voyageurs (chemin de fer)	oui	dossier fermé (demande retirée)
1984	Porcs sur pied et viande de porc	porcs sur pied oui; viande de porc non	oui; porcs sur pied 4,39 c/lb
1985	Poisson de fond frais de l'Atlantique	oui	oui; droit de 5,82%
	Tuyaux et tubes en fer et en acier	oui	non
	Framboises	—	négociations gouv. interrompues
	Produits tubulaires en acier pour les puits de pétrole et de gaz	oui	oui; droit de 0,72%
1986	Bois d'œuvre résineux *	oui	oui
	Oeillels	oui	oui

\* À la lumière d'événements subséquents, le préjudice constaté se lirait maintenant «oui, préliminaire», et la décision finale, «oui, préliminaire (demande retirée)».

Source: Murray G. Smith, C. Michael Aho, Garry N. Horlick, *Bridging the Gap: Trade Laws in the Canadian - U.S. Negotiations*, Canadian - American Committee, 1987.

Comme les négociations commerciales bilatérales sont bien avancées et qu'elles sont de la responsabilité des négociateurs, nous ne pourrions pas examiner cette question dans ses moindres détails. Cependant, certaines des questions qui soustendent les négociations ont des répercussions importantes sur la conception et l'utilisation des instruments de développement régional et nous avons par conséquent choisi d'examiner le sujet d'assez près, dans le cadre de notre examen prospectif de l'environnement économique.

### 3.2.1 L'expérience jusqu'à maintenant

La question des programmes canadiens de développement régional et des recours commerciaux américains a été soulevée pour la première fois dans l'affaire Michelin en 1973. Cependant, le nombre de causes a beaucoup augmenté depuis l'adoption de la *U.S. Trade Agreement Act* de 1979, qui intégrait les résultats des négociations du Tokyo Round en vertu du GATT. Les États-Unis ont entrepris un certain nombre de poursuites contre des produits canadiens, conformément aux dispositions concernant l'antidumping, les mesures de sauvegarde et la concurrence déloyale de la loi américaine. Cependant, c'est le recours au processus de compensation qui présente le plus d'importance pour le Canada.

Depuis l'adoption de la loi américaine, 12 enquêtes ont été menées et il en est résulté l'imposition de droits compensateurs dans trois cas, et un règlement à l'amiable dans la récente affaire du bois d'œuvre résineux. Des droits temporaires ont été imposés dans cinq autres cas. Parmi les produits ayant fait l'objet d'enquêtes, citons le bois d'œuvre résineux, les produits du bois d'œuvre résineux, les porcs sur pied et la viande de porc, les pommes de terre, les framboises, le hareng, le poisson de fond, les ouvrages en acier, les instruments de détection et le matériel de transport.

Il convient de souligner que les programmes de développement régional ont généralement été considérés comme moins importants que d'autres programmes de subvention lorsqu'il s'agissait de déterminer le niveau des droits compensateurs imposés. Dans le cas du poisson de fond par exemple, les droits compensateurs attribuables aux programmes de développement régional ont été en réalité assez faibles. Dans ce cas, sur un total de 51 programmes fédéraux et provinciaux considérés comme donnant matière à compensation, huit programmes de développement régional ont été assujettis aux droits compensateurs suivants :

mesure directe de développement régional, ainsi que d'autres mesures comme le Programme d'aide au transport des céréales fourragères. On vise ainsi à subventionner le transport ferroviaire et le camionnage commercial pour compenser les frais occasionnés par le déplacement des marchandises sur les routes désignées. Ainsi, les industries des Maritimes sont plus en mesure de concurrencer les industries du reste du Canada.

Dans les provinces de l'Ouest, le débat entourant le tarif du Col-du-nid-de-Corbeau laisse planer des doutes sur les avantages de cette subvention pour le développement régional. Selon les uns, le versement de subventions aux chemins de fer pour le déplacement des céréales des Prairies contribue au développement régional par le fait que les faibles tarifs pour le transport des marchandises permettent aux agriculteurs de l'Ouest d'être concurrentiels sur les marchés internationaux, et qu'elle favorise l'entretien et l'amélioration des systèmes de manutention des céréales de l'Ouest canadien. D'autres sont par contre d'avis que si l'on versait la subvention aux producteurs plutôt qu'aux chemins de fer, elle pourrait alors servir à diversifier l'assise agricole de l'Ouest canadien.

### 3.1.5 Conclusions

Il s'agit là de quelques exemples qui indiquent bien l'incidence de plusieurs politiques nationales sur les diverses régions du Canada. La liste n'est pas exhaustive, mais elle illustre les grands écarts possibles dans les incidences connexes. On peut donc affirmer que tant que les programmes nationaux n'aborderont pas la question en tenant compte des diverses incidences sur chaque région du pays, on continuera de tenter de rétablir la faible croissance de certaines régions au moyen de programmes provisoires ayant peu de chance de succès en soi. Il importe vraiment que le développement économique régional soit pris dans une perspective globale et que l'on utilise à cette fin tous les moyens disponibles. Il faut donc que les programmes soient suffisamment caractérisés et souples pour répondre aux besoins de chaque région.

## 3.2 Répercussions de la libéralisation des échanges commerciaux canado-américains sur le développement régional

Dans le cadre de notre étude, on nous a chargés d'examiner les répercussions que pourraient avoir l'évolution des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis sur l'orientation future de la politique de développement régional.



le réaménagement des effectifs semblent plutôt renforcer la centralisation.

Outre la grande contribution du ministère de la Défense à Halifax, un bon exemple de décentralisation favorable au développement régional est le déménagement de plusieurs bureaux du ministère des Affaires des anciens combattants à l'Ile-du-Prince-Édouard. Avant la décentralisation de ces bureaux, le ministère dépensait 1,4 million \$ pour ses activités annuelles à l'I.-P.-E. Ces dépenses se sont élevées à 44,3 millions \$ en 1984-1985. Cette mesure a donc permis d'enrichir l'économie de l'I.-P.-E. d'environ 350 \$ par habitant.

### 3.1.2 Politiques commerciales et tarifaires

Les politiques commerciales et tarifaires du Canada ont toujours favorisé la croissance du secteur de la fabrication en Ontario et au Québec. Dans de nombreux cas, ce secteur de la fabrication a été approvisionné par des ressources provenant des provinces de l'ouest et de l'est du Canada.

La libéralisation des échanges commerciaux en général, et avec les États-Unis en particulier, offre un meilleur contexte pour le développement national et régional, mais il faut noter que les réactions par le passé à ce genre de tendance ont souvent pris la forme de mesures protectionnistes spéciales dans les secteurs bien établis, comme l'automobile, les textiles et le vêtement. Il s'agit là d'exemples précis de politiques nationales ayant pour but de protéger l'assise industrielle d'une partie du pays. En fait, ce sont des mesures indirectes de développement régional.

Les variations du taux de change influent beaucoup sur la situation concurrentielle de l'industrie canadienne. De faibles taux procurent au Canada un avantage pour l'expédition de biens et de services vers les marchés étrangers; toutefois, cet avantage dépend à toute fin utile du taux comparatif des pays importateurs et des pays concurrentiels. Par exemple, le dollar canadien était déprécié d'environ 12 p. cent en 1985 par rapport au dollar américain, alors que les devises européennes subissaient une dépréciation de 30 p. cent en moyenne.

Cette situation particulière dans les marchés des taux de change a grandement influé sur la vente du poisson de Terre-Neuve. Comme cette province entre surtout en concurrence avec les pays nordiques pour l'exploitation du poisson de fond congelé, elle n'a pas profité de la dévaluation relative du dollar canadien. En effet, les pays nordiques ont dévalué en général leurs devises de 40 à 45 p. cent au cours de l'année dernière, ce qui

les a placés en situation avantageuse par rapport au Canada pour l'exportation de poissons de fond aux E.-U. En ce qui concerne l'Islande, notre principal concurrent, les taux de change lui ont conféré un avantage encore plus grand. L'Islande a dévalué sa devise de plus de 60 p. cent l'année dernière et, en mai 1986, ce pays annonçait une autre dévaluation de 12 p. cent en vue de consolider davantage sa part du marché américain.

Cet exemple montre que les résultats des tentatives de développement sont grandement influencés par la situation macroéconomique et que les stratégies de développement doivent être conçues en fonction de ces éventualités.

La hausse des taux d'intérêt réels a une incidence négative sur l'économie de toutes les régions. En effet, comme les taux d'intérêt réels influent beaucoup sur les investissements et sur les dépenses des consommateurs pour des biens de fabrication, une hausse des taux d'intérêt a pour effet de retarder l'activité économique, spécialement dans le secteur de la fabrication. Cette situation a eu un effet particulièrement négatif sur les petites industries régionales qui alimentent les marchés locaux.

### 3.1.3 Formation

Les régions profitent à divers degrés des programmes de formation administrés par le gouvernement fédéral. Par exemple, le Programme de pénuries de main-d'œuvre spécialisée, établi en vertu de la Stratégie de la planification de l'emploi, offre des subventions aux employeurs qui n'ont pas suffisamment de travailleurs spécialisés dans certains domaines. Et comme ces pénuries se font principalement sentir dans les grands centres industriels, la plupart des subventions sont vraisemblablement accordées dans ces centres.

Les programmes de mobilité de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (CEIC) sont reliés aux programmes de formation. Cette incitation à la mobilité entre les régions a pour conséquence d'attirer les meilleurs travailleurs des régions plus démunies vers les régions industrialisées du pays, ce qui nuit au développement éventuel des régions que quittent ces travailleurs.

### 3.1.4 Transports

La politique fédérale des transports comporte des mesures qui vont dans le sens du développement régional et d'autres qui, sous certains aspects, ne le font pas. La Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes est une

**Tableau 3.2**  
Évolution des dépenses fédérales dans le secteur agro-alimentaire (en millions de dollars)

	1980-1982	1985-1987
Terre-Neuve	13,3	11,7
Ile-du-Prince-Édouard	31,6	51,3
Nouvelle-Écosse	46,7	39,6
Nouveau-Brunswick	53,6	41,4
Québec	318,9	339,3
Ontario	332,8	423,1
Manitoba	190,9	320,4
Saskatchewan	584,9	1 044,9
Alberta	302,6	582,0
Colombie-Britannique	85,7	99,1
Total	1 960,8	2 952,7

Source: La présentation soumise par le Québec lors de la rencontre fédérale-provinciale des ministres de l'Agriculture tenue en juin 1986.

**Tableau 3.3**  
Dépenses fédérales dans le secteur agro-alimentaire (en millions de dollars)

	1981/1982	1982/1983	1985/1986	1986/1987
Programmes de crédit agricole	21,0	23,3	30,0	30,0
Programmes d'assurance-récolte	116,9	143,6	201,0	209,2
Programmes de stabilisation	615,9	427,0	473,6	468,9
Aide à la production *	46,3	49,4	60,8	60,8
Programmes de transports	401,4	645,8	1 002,8	1 009,3
Mise en marché	209,4	261,6	280,0	280,0
Ententes féd.-prov.	114,0	111,2	201,9	180,6
Recherche	136,8	215,3	246,2	240,5
Autres	426,0	411,7	465,0	465,0
Total	2 087,7	2 288,8	2 961,2	2 944,1

\* Y compris les programmes de conservation des ressources  
Source: La présentation soumise par le Québec lors de la rencontre fédérale-provinciale des ministres de l'Agriculture tenue en juin 1986.

dépenses par province pour deux périodes, soit la moyenne pour 1980/1981 et 1981/1982 ainsi que la moyenne pour 1985/1986 et 1986/1987; on constate une différence marquée dans la répartition provinciale. Dans ce cas, les problèmes cycliques d'exploitation comme la variation des prix des

**Tableau 3.4**  
Expansion industrielle régionale, subventions et contributions par région, 1984 (en milliers de dollars)

	Industrie et commerce	Pro-industrie	Pro-commerce	Pro-industrie et commerce	Expansion industrielle régionale	Pro-industrie et commerce	Pro-commerce	Pro-industrie et commerce	Total
Terre-Neuve	4 568	403	19 998	24 969	84 477	5 018	290	79 169	84 477
Nouvelle-Écosse	1 569	4 038	13 644	19 251	45 637	15 958	78	29 601	45 637
Québec	181 560	6 888	109 124	297 572	225 785	198 354	5 025	30 795	37 911
Manitoba	7 078	38	16 539	19 841	19 841	7 078	38	16 539	19 841
Saskatchewan	3 139	163	16 539	19 841	19 841	3 139	163	16 539	19 841
Alberta	6 861	14	2 362	9 237	9 237	6 861	14	2 362	9 237
Colombie-Britannique	42 733	161	8 580	51 474	51 474	42 733	161	8 580	51 474
Territoires du Nord-Ouest	230	61	2 170	2 461	2 461	230	61	2 170	2 461
Yukon	53	896	2 161	3 110	3 110	53	896	2 161	3 110
Hors du Canada	437	410	—	847	847	437	410	—	847
Total	467 558	18 465	336 549	822 572	822 572	467 558	18 465	336 549	822 572

Source: Ministère de l'Industrie et du Commerce, ministère de l'Expansion économique régionale et ministère de l'Expansion industrielle régionale, rapports annuels 1983-1984.

céréales, la sécheresse et les surplus de pommes de terre, l'importent sur les facteurs structurels. Le tableau 3.3 expose la répartition des dépenses fédérales par composante. On peut voir que ces chiffres sont beaucoup plus élevés que les dépenses du MEIR présentées au tableau 3.4. Étant donné les résultats obtenus en termes de développement économique pour chaque dollar dépensé dans les régions moins développées du Canada, il faut chercher à mieux connaître l'incidence de la présence fédérale dans chacune des régions en ce qui concerne les dépenses faites pour les biens, les services et la rémunération. Une plus grande décentralisation des bureaux fédéraux dans les régions entraîne nécessairement des frais et des avantages, mais il ne semble pas que l'on ait évalué les avantages économiques que cela représente pour les régions. De fait, les restrictions des dépenses et





### 3. DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DANS LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE NATIONALE

Le développement régional constitue un aspect crucial de l'évolution de l'économie canadienne depuis la Confédération qui est devenu, avec le temps, un aspect important de notre culture politique. Par conséquent, les questions liées au développement régional doivent être étudiées dans le contexte de la politique nationale. Dans cette section, nous pencherons sur le rapport entre les politiques et programmes nationaux et le développement régional, puis nous étudierons en détail la question d'actualité des répercussions sur le développement régional de la libéralisation des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Enfin, nous déterminerons les questions liées aux institutions fédérales qui découlent des politiques nationales et du développement régional.

#### 3.1 Rapport entre le développement régional et les politiques et programmes nationaux

L'Enoncé intergouvernemental sur le développement économique régional précise que «toute politique nationale d'importance majeure devrait être évaluée, en partie, en fonction de son impact au niveau régional. Dans la mesure du possible, ces politiques devraient appuyer l'objectif voulant que le développement régional soit juste et bien équilibré».

L'Enoncé établit que le développement régional doit être pris en considération par tous les ministères et organismes du gouvernement. On peut donc en conclure que les programmes nationaux peuvent être modifiés pour tenir compte des différents contextes économiques qui prévalent dans chaque province. Il faut également réviser les programmes visant un domaine particulier lorsqu'il s'agit de minimiser les répercussions négatives sur d'autres régions.

Il est inévitable de provoquer des remous lorsqu'on cherche à atteindre des buts polyvalents. Les décisions sont difficiles à prendre quand il faut faire un choix équitable entre des priorités qui s'opposent, et ces décisions doivent en fin de compte être prises dans le contexte politique. En raison de ces décisions difficiles, les politiques et programmes dits «nationaux» ont souvent été conçus et mis en œuvre sans qu'on ait évalué suffisamment leurs répercussions sur les diverses régions du pays. Ce fait a comme principale conséquence de limiter et de compromettre parfois

L'efficacité de ces politiques et programmes pour le développement économique de diverses régions. Le principe voulant que toutes les politiques dites «nationales» devaient prendre en compte les objectifs de développement régional constituait le thème fondamental des changements structurels apportés à la politique et aux programmes fédéraux de développement régional en 1982. On visait surtout par ces changements à accroître et à canaliser les ressources de tous les programmes fédéraux axés sur le développement économique et régional dans l'ensemble du Canada. À cette fin, le gouvernement du Canada a pris les mesures suivantes :

—l'établissement d'un comité du Cabinet chargé du développement économique et régional, en vue d'assurer la coordination entre les ministères pour l'élaboration d'initiatives et le réaménagement des programmes existants pour tenir compte des différents contextes et perspectives qui prévalent dans les diverses régions du pays; —la mise sur pied d'un mécanisme de coordination régional qui puisse permettre aux ministères fédéraux d'établir les programmes de développement économique pertinents pour chaque région; —la création d'un programme national d'aide industrielle (PIDIR) qui permette de tirer profit des perspectives offertes dans tout le Canada et qui comporte des niveaux d'aide correspondant à la prospérité des diverses régions. De plus, il fut établi que l'administration du programme serait décentralisée dans les régions, car ces dernières étaient mieux placées pour comprendre la situation locale;

—l'établissement d'un fonds régional qui complète les ressources existantes des ministères pour le financement de nouveaux projets dans les régions. Ce fonds a été créé au moyen des sommes recueillies au fur et à mesure que les ententes-cadres de développement venaient à expiration.

Ces initiatives étaient pleines de bon sens, mais elles n'ont pas donné les résultats souhaités, loin de là. Au cours des premières années de la réorganisation, on a surtout procédé à des interventions fédérales unilatérales sans trop recourir à la planification d'ensemble et sans grande consultation entre les deux ordres de gouvernement pour établir les priorités. Et comme tous les ministères fédéraux étaient frappés à cette époque par des restrictions budgétaires, ils étaient peu enclins à prélever des sommes de leur budget réduit pour les



ment régional. Tous étaient entachés de défauts importants, dont certains ont été exposés dans la section précédente. Si nous voulons trouver une meilleure formule pour répartir les fonds au développement régional, les mécanismes d'affectation devront tenir compte d'un certain nombre de questions:

—devrait-on mettre l'accent sur les régions qui éprouvent les besoins les plus grands, ou plutôt assurer un niveau minimum de financement à chaque région;

—le mécanisme d'affectation devrait-il mettre l'accent sur les possibilités de développement ou sur la nécessité de régler des problèmes pressants en matière de disparité économique;

—les fonds devraient-ils être affectés en fonction de l'aptitude des gouvernements à financer des initiatives de développement, ou en fonction de la situation économique des habitants de régions précises;

—les mécanismes de financement devraient-ils avoir pour seul objet de répondre aux besoins locaux, ou devraient-ils être basés sur un cadre commun d'affectation qui est accepté et reconnu à l'échelle nationale (complexité par rapport à simplicité);

—les affectations devraient-elles viser des régions restreintes, des provinces ou des régions multi-provinciales?

Pour répondre à ces questions difficiles, on semble avoir eu tendance, au cours des dernières années, à rechercher des formules d'affectation relativement simples mais qui permettent une certaine souplesse et qui prévoient certains pouvoirs discrétionnaires dans leur application.

varier d'une province à l'autre et devraient être établis par suite de négociations entre les autorités fédérales et provinciales.

Évaluation:

L'expérience acquise dans le cadre de la formule des allocations selon les régions au cours des vingt dernières années nous démontre que ce mécanisme pourrait être source de problèmes au moment de déterminer les critères de désignation des sous-régions dans chaque province. Il y a généralement conflit au moment de choisir les collectivités à intégrer aux sous-régions désignées.

### 2.3.5 Affectation selon des besoins particuliers

Comme aucun des mécanismes d'affectation décrit ci-dessus ne représente une solution idéale, une dernière option pourrait consister à affecter les fonds au titre du développement régional selon les besoins, pour répondre à des problèmes particuliers ou profiter de nouvelles possibilités. Cette option offre le maximum de souplesse et une adaptabilité politique considérable.

Il y a cependant un certain nombre d'inconvénients à adopter une telle formule. En l'absence de principes clairement définis pour l'affectation des fonds, il serait difficile de s'assurer que les ressources sont réparties équitablement. De surcroît, il serait difficile de défendre des décisions en la matière contre des accusations d'injustice si l'on ne peut faire appel à une série de critères publics généralement reconnus pour la distribution des fonds. Finalement, la formule présente un danger considérable, à savoir que des crises soudaines dans certaines régions risqueraient d'absorber toutes les ressources et d'empêcher le financement d'initiatives de développement à plus long terme, tout aussi valables, dans d'autres régions.

Évaluation:

Même si la flexibilité est souhaitable, la formule d'affectation selon des besoins particuliers suppose de trop nombreux risques d'inéquité dans la distribution des fonds.

### 2.3.6 Contraintes

Un grand nombre des problèmes concernant l'affectation des fonds au titre du développement régional ont été exposés ci-dessus dans la discussion des divers mécanismes d'affectation. Il reste un facteur dont on n'a pas discuté, celui des répercussions éventuelles d'une entente de libre-échange sur

les politiques du développement régional. En pas un facteur significatif dans le cadre des mécanismes d'affectation en soi. Elle jouera cependant un rôle important dans la définition des programmes.

Une fois le mécanisme d'affectation établi, on devra se pencher sérieusement sur la conception de programmes de développement régional qui ne donneront pas matière à des mesures de compensation.

### 2.3.7 Expérience européenne

L'analyse du Fonds européen de développement régional (FEDER) que l'on retrouve à la section 4.2 met en lumière la nature évolutive des mécanismes d'affectation des ressources au développement régional. Les règles régissant le FEDER ont été modifiées en 1985 et dorénavant, les fonds sont distribués entre les États-membres selon des plages fixes plutôt que selon une formule de quotas. Les plages correspondent approximativement au PIB par habitant des régions désavantagées et à leur population.

En dépit de ces changements et d'autres modifications, le FEDER fait encore l'objet de critiques pour les raisons suivantes:

—on estime que les ressources dont dispose le FEDER sont trop limitées pour lui permettre de jouer un rôle important dans l'aplanissement des disparités régionales au sein de la Communauté européenne;

—l'affectation des fonds n'est pas assez étroitement liée à la gravité des problèmes régionaux et aux objectifs de la CEE;

—le FEDER devrait financer une gamme d'initiatives plus vaste, selon des modalités plus souples.

Ces critiques au sujet du FEDER et l'ampleur des mesures de réforme qui ont été adoptées en 1985 correspondent de très près à l'expérience canadienne. Par exemple, par rapport au total des dépenses générales du gouvernement et aux dépenses au titre du développement économique en particulier, les fonds consacrés au développement régional ont été relativement modestes et, en conséquence, ont eu des effets limités.

### 2.3.8 Conclusions

À l'exemple de l'Europe, le Canada a mis à l'essai un certain nombre de mécanismes d'affectation des fonds fédéraux au titre du développe-



Cela nous amène inévitablement à nous demander si les tendances historiques sont conformes aux objectifs et critères communément acceptés; étant donné les controverses qui entourent ces affectations, il semble évident qu'il y a divergence d'opinions sur la validité des pratiques adoptées par le passé.

Évaluation :

Les tendances historiques des dépenses ne représenteront vraisemblablement pas une option acceptable, à moins que la base d'affectation soit explicite et acceptée par toutes les parties.

## 2.3.4 Affectation selon les régions

Si l'on utilise l'ensemble d'une province comme base d'affectation, cela ne garantit pas que des initiatives importantes de développement supraprovincial ou infraprovincial seront effectivement financées.

### (i) *Allocations supraprovinciales*

Selon les besoins, l'aide pourrait être axée sur des régions couvrant plus d'une province, dans le cadre d'importantes initiatives de collaboration fédérale-provinciale au titre du développement régional.

Cette formule reconnaît que de nombreuses questions en matière de développement ne relèvent pas d'une seule province. Les initiatives visant plus d'une province permettraient d'améliorer la coordination et également de s'attaquer plus efficacement aux problèmes de la région dans son ensemble.

L'affectation des fonds selon cette formule nécessiterait probablement une première affectation basée sur le potentiel fiscal, les besoins économiques ou les tendances historiques des dépenses, et l'on prévoirait des fonds de réserve pour des initiatives qui répondraient à de nouveaux besoins, de nouvelles possibilités.

La région supraprovinciale deviendrait le cadre de planification global pour l'affectation des fonds. Cela laisserait suffisamment de souplesse pour régler les problèmes à court terme, les niveaux de financement provinciaux pouvant varier chaque année. On pourrait également prévoir une mesure spéciale pour s'assurer que sur une période donnée (jusqu'à dix ans), chaque province reçoit un certain pourcentage de l'allocation régionale, selon une évaluation de sa part des dépenses au titre du développement régional.

Évaluation :

Cette option permettrait de régler un grand nombre des problèmes qui ont surgi dans le cadre des formules précédentes d'affectation: —elle permet suffisamment de souplesse et d'adaptabilité pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique; —elle encourage la coordination interprovinciale; —elle permet l'élaboration d'initiatives axées sur les besoins des régions et appliquées par celles-ci. Le problème cependant consisterait à s'entendre sur la définition de "région supraprovinciale" (par exemple les provinces de l'Atlantique ou les Maritimes).

### (ii) *Allocations infraprovinciales*

On pourrait désigner des sous-régions à des fins particulières de développement. Cette formule a souvent été retenue par le passé à l'égard de régions infraprovinciales disparates, depuis la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole/le Fonds de développement économique rural, dans les années 1960, jusqu'au Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM) au début des années 1980.

Étant donné l'ampleur des activités de développement régional qui ont été axées sur des sous-régions au cours des vingt dernières années, on peut tirer certaines leçons de cette expérience. Les méthodes utilisées pour désigner les sous-régions ont été source de problèmes, qu'il s'agisse de l'indice du développement utilisé pour les paliers du PDIR (dont on a discuté ci-dessus) ou de la formule plus générale retenue par le MBER, qui offrait des stimulants "au développement régional" couvrant 93 p. cent de la superficie du Canada et plus de 50 p. cent de sa population.

Les arguments en faveur de la formule des allocations infraprovinciales comprennent sa flexibilité et son adaptabilité aux besoins de régions économiques souvent fort différentes au sein d'une même province, et le fait qu'elle permette de concevoir des initiatives qui répondent aux besoins particuliers d'un secteur donné.

La façon logique de procéder selon cette approche serait probablement de prévoir une allocation initiale pour chaque province, en fonction du potentiel fiscal, des besoins économiques ou des tendances historiques des dépenses. On établirait ensuite des critères permettant d'affecter d'autres fonds aux sous-régions appropriées. Les critères de désignation des sous-régions pourraient

revenu gagné par habitant, le revenu par habitant et les taux de chômage, ont généralement été utilisés pour mesurer les disparités régionales au Canada (voir le tableau 2.9).

L'utilisation d'un seul indice pour déterminer les besoins économiques soulève des difficultés, puisqu'il ne donnerait qu'une seule mesure de la disparité. Malheureusement, comme on l'a vu plus tôt, l'établissement de formules de pondération pour calculer les disparités a également été source de problèmes.

On peut tirer certaines leçons évidentes de l'expérience acquise en ce qui concerne l'utilisation des indices de développement. Par exemple, en 1978, le U.S. Department of Commerce, par l'entremise d'un sous-comité du Federal Committee on Statistical Methodology, a publié un rapport intitulé *Report on Statistics for Allocation of Funds* qui cernait de graves problèmes statistiques ayant surgi dans l'analyse de cinq études de cas tirées de dix grands programmes d'aide américains. Le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a connu des problèmes semblables dans le cadre de son Programme de développement industriel et régional (PIDR), qui est très complexe, comprend des mesures de l'emploi (emploi moyen, taux de chômage), du revenu (selon les déclarations d'impôt des particuliers, des paiements de transfert aux particuliers [A-C, RPC, allocations familiales]) et du revenu (potentiel fiscal calculé selon les dispositions de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis).

Voici quelques-uns des principaux problèmes qui ont surgi au Canada et dans d'autres pays en ce qui concerne les indices de développement:

— les secteurs restreints, par exemple les divisions de recensement, ne représentent peut-être pas l'unité géographique la plus appropriée à laquelle appliquer un indice de développement. Il se peut que des régions économiques homogènes soient scindées et désignées différemment, ou encore désignées de la même façon, en dépit de leurs situations économiques différentes;

— étant donné la complexité des données nécessaires pour établir un indice de développement, celui-ci n'est pas aussi facilement adaptable lorsqu'il s'agit de tenir compte en temps utile de conditions économiques qui évoluent rapidement;

— un indice statistique sera toujours entaché de problèmes liés à des erreurs de données, à la comparabilité et à la disponibilité des données et aux méthodes statistiques;

— un indice de développement complexe est fréquemment mal interprété.

Evaluation:

Même si l'affectation des ressources en fonction d'une formule préalable semble une option intéressante, l'expérience a montré que les indices statistiques, par définition, ne sont peut-être pas suffisamment flexibles pour permettre d'apporter des solutions adéquates en temps utile aux problèmes d'affectation.

**2.3.3 Affectation selon les tendances historiques**

Au cours des dix dernières années, les fonds fédéraux consacrés au développement régional ont été affectés aux provinces par l'entremise d'ententes-cadres de développement (ECD) et d'ententes de développement économique et régional (EDER). Ces formules de financement (voir le tableau 2.10 ci-dessous) pourraient constituer la base des affectations futures, car il s'agit de mesures ayant cherché à répondre concrètement aux besoins différents des provinces en matière de développement économique.

Tableau 2.10

## Tendances historiques de l'affectation des fonds au développement régional

Distribution de la population 1986			
	ECD *	EDER *	
Terre-Neuve	2,3	13,8	10,9
Île-du-Prince-Édouard	0,5	7,0	4,2
Nouvelle-Écosse	3,5	11,3	11,3
Nouveau-Brunswick	2,8	13,3	9,6
Québec	25,9	29,5	24,4
Ontario	35,9	5,7	5,6
Manitoba	4,2	5,2	11,7
Saskatchewan	4,0	5,8	6,9
Alberta	9,3	2,0	3,4
Colombie-Britannique	11,4	5,8	12,0
Canada	100,0	100,0	100,0

\* Répartition des dépenses du MEIR dans le cadre d'ententes

auxiliaires des ECD de 1977 à 1982

\* Répartition des engagements totaux dans le cadre des EDER au 14 janvier 1987

Sources: MEIR, Direction chargée de la gestion des EDER.



**Affectation des fonds entre les provinces selon la formule de la péréquation**

Péréquation 1985/1986	Part %	Potentiel fiscal 1985/1986
-----------------------	--------	----------------------------

Terre-Neuve	12,3	58,2
Ile-du-Prince-Edouard	2,6	60,1
Nouveau-Brunswick	11,8	65,7
Nouvelle-Ecosse	11,2	72,4
Québec	53,9	79,5
Ontario	—	98,4
Manitoba	8,3	80,0
Saskatchewan	—	104,3
Alberta	—	201,5
Colombie-Britannique	—	102,1
Canada	100,0	100,0
moenne	749,0	

Sources: Association canadienne d'études fiscales, «Finances nationales 1985/1986» et ministère des Finances, «Index du potentiel fiscal des provinces selon leurs propres recettes».

les provinces, ou que certaines sous-régions choisissent, reçoivent de l'aide fédérale au développement régional.

### 2.3.2 Affectation selon les besoins économiques

Pour être en mesure de cerner les besoins économiques, il faut établir un indice ou une série d'indices des disparités régionales. Malheureusement, il n'y a pas un seul indice des disparités régionales qui fasse l'unanimité. Trois indices, le

**Tableau 2.9**  
**Indicateurs économiques**

Taux de chômage % (1986)	Revenu par habitant (1984)	Revenu par habitant (1984)
20,0	55,5	62,1
13,4	62,4	67,5
13,4	77,9	80,5
14,4	68,4	73,8
11,0	90,4	87,8
7,0	112,5	109,4
7,7	94,2	93,3
9,8	111,4	93,1
12,6	106,6	116,3
9,6	100,0	110,5
moenne	100,0	100,0

Source: MEIR, Direction d'analyse des statistiques.

ment régional ne constitue probablement pas une option réaliste.

### ii) Formule de péréquation

Comme les provinces n'ont pas toute la même capacité de financer le développement économique et que le potentiel fiscal représente une mesure indirecte de la conjoncture économique sous-jacente, on pourrait envisager un mécanisme qui permettrait d'affecter les fonds du développement régional selon la formule de la péréquation. Dans le cadre de cette formule de péréquation, le revenu provincial par habitant tiré de 33 sources différentes est relevé selon une norme moyenne représentative. Cette norme est calculée en fonction de la moyenne du revenu par habitant selon chaque source de revenu dans cinq provinces «représentatives» (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique). La moyenne représentative a remplacé la moyenne nationale en 1982, ce qui permet de tenir compte des effets de l'accroissement des bénéfices tirés des ressources.

Une option consisterait à offrir de l'aide fédérale au développement régional aux seules provinces qui reçoivent des paiements de péréquation, comme le recommandait la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada. Cette option semble cependant trop radicale, car il existe des secteurs infra provinciaux moins développés même dans les provinces qui ne touchent pas de paiements de péréquation (par exemple, l'intérieur de la Colombie-Britannique, le Nord de l'Ontario).

Cependant, on ne doit pas nécessairement s'en tenir aux extrêmes dans l'application de la formule de péréquation, en désignant uniquement les provinces qui recevront de l'aide et celles qui n'en recevront pas. La formule pourrait plutôt être utilisée pour affecter proportionnellement les fonds disponibles au titre du développement régional, en prévoyant un montant minimum (qui pourrait être calculé selon la population de chaque région) pour toutes les provinces. En conséquence, les provinces qui touchent des paiements de péréquation recevraient la part du lion des fonds disponibles, mais toutes les provinces recevraient une partie des fonds.

### Evaluation:

Si l'on envisage de recourir à la formule de la péréquation, il faudra en faire au préalable une analyse approfondie si l'on veut s'assurer que toutes

Tableau 2.7  
Points d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu  
des particuliers et sur le revenu des sociétés  
1986/1987

Province	Points d'impôt	Points d'impôt	Points d'impôt	Points d'impôt
Terre-Neuve	5,39	9,29	3,73	6,43
I.-P.-E.	1,27	9,88	0,98	7,64
N.-E.	11,73	13,27	6,05	6,85
N.-B.	8,11	11,24	5,94	8,23
Québec	98,49	14,86	84,73	12,79
Ontario	187,46	20,42	159,41	17,36
Manitoba	15,33	14,21	9,77	9,06
Saskatchewan	14,44	14,14	10,07	9,87
Alberta	48,37	20,24	98,53	41,23
C.-B.	52,19	17,96	27,90	9,60
T.N.-O.	1,05	20,52	1,54	30,29
Yukon	0,46	19,91	0,21	9,30

Source: Ministère des Finances, *Established Programs Financing*  
*Second Adjustment to Advance Calculation, 1986-87*,  
le 8 janvier 1987.

On pourrait recourir à trois mécanismes distincts pour utiliser les points d'impôt aux fins de la répartition des fonds au développement régional: —utiliser les valeurs des points d'impôt comme indice inverse des besoins régionaux; —faire des transferts fiscaux aux provinces sur la base des programmes fédéraux-provinciaux de développement régional; —transférer les ressources de développement au secteur privé, selon les besoins de chaque région, en adoptant des taux d'imposition variant selon les régions.

a) *Utilisation des points d'impôt comme indice*  
Il s'agirait essentiellement d'une forme modifiée de la formule de péréquation expliquée ci-dessous. Cependant, il n'y a pas d'avantage évident à limiter le mécanisme d'affectation à l'impôt sur le revenu des particuliers et sur le revenu des sociétés.  
b) *Transferts fiscaux aux provinces*  
Il y a un certain nombre de facteurs qui devraient être pris en considération dans le cadre de cette formule.

—Il n'y a aucune façon de s'assurer que les sommes transférées continueraient d'être utilisées

pour le développement régional. Les transferts au titre du financement des programmes établis doivent être affectés aux services de santé et à l'enseignement postsecondaire, et cette formule ne satisfait ni le gouvernement fédéral, ni les provinces.

—Jusqu'à maintenant, les transferts des points d'impôt ont été permanents et ont eu pour effet de décharger le gouvernement fédéral de toute autre responsabilité dans un secteur donné (par exemple FPE, RAPC).

—Si le gouvernement cède des points d'impôt, et par conséquent, renonce à ses responsabilités en matière de développement régional, il n'y aurait plus lieu de tenir des discussions intergouvernementales, et cela risquerait d'aboutir à un manque de coordination des activités dans ce domaine.

—La valeur des points d'impôt varie selon les régions. Tout transfert de points donnerait lieu à une affectation disproportionnée des ressources aux provinces plus riches. Même la péréquation ne réussirait qu'à ramener le transfert au niveau d'équilibre. Si l'on doit faire des transferts axés sur les besoins régionaux, les transferts fiscaux ne semblent pas le meilleur point de départ.

c) *Taux d'imposition variant selon les régions*

Les taux d'imposition variant selon les régions, à la fois dans le cas des dégrevements du Québec et dans le cas des mesures d'investissement sélectives selon les régions, sont l'objet d'une forte opposition publique. La plupart des études laissent entendre que le niveau élevé des «fuites d'importation» des provinces moins développées rend cette option inapplicable, parce que l'on ne peut s'attendre à ce que les économies résultant de la diminution des taux d'imposition soient investies dans les régions moins développées.

Évaluation:

Le transfert de points d'impôt du gouvernement fédéral aux provinces à des fins de développement



controverses politiques entourant l'affectation des fonds. Si les intervenants s'entendaient mieux sur les principes qui sous-tendent le développement régional, ils pourraient adopter un processus d'établissement des priorités plus efficace qui les inciterait à choisir les projets de développement économique en fonction de leur potentiel ou de leur mérite.

En examinant les mécanismes ou les options que l'on pourrait retenir, on constate que les mécanismes eux-mêmes sont basés sur toute une gamme d'hypothèses concernant les objectifs des programmes de développement régional. Certains mécanismes (par exemple ceux qui sont dérivés de la formule de la péréquation) ont pour objet de s'assurer que les programmes gouvernementaux de développement économique sont équitables et adéquatement financés en fonction de la population de chaque province. D'autres, par exemple ceux qui sont basés sur l'affectation régionale des ressources, reposent sur l'hypothèse selon laquelle il faut assurer un certain équilibre dans la distribution des fonds pour s'assurer qu'aucune région n'est négligée. Il est intéressant de constater que parmi toutes les formules d'affectation qui ont été utilisées, rares sont celles qui ont tenté de cerner et de mesurer les possibilités ou les problèmes de développement économique des régions visées. Lorsque cela a été tenté, par exemple à l'aide d'indices de développement, des problèmes techniques importants ont surgi.

On peut même affirmer que la plupart des formules utilisées ont évité de cerner directement les problèmes de développement, et qu'elles se sont plutôt concentrées sur des mesures indirectes, notamment les besoins économiques ou l'équité régionale, comme indicateurs du développement économique. On peut en conclure qu'il y a une véritable ambiguïté lorsqu'il s'agit de déterminer l'objet d'une politique nationale de développement régional c'est-à-dire de décider si le développement régional doit se préoccuper principalement des régions pauvres ou doit promouvoir des programmes de développement économique adaptés aux besoins de chaque région du pays.

L'expérience passée en matière de dépenses au titre du développement régional ne nous sert pas beaucoup lorsqu'il s'agit de choisir des mécanismes d'affectation. Premièrement, la définition de ce qui constitue une dépense de développement régional est un défi en soi. Même si le Programme de développement industriel et régional du MEIR et les Ententes (fédérales-provinciales) de développement économique et régional sont désormais

considérés comme des programmes nationaux de développement régional, on peut soutenir qu'il faut y ajouter d'autres programmes, par exemple les programmes de subventions et d'octrois, les dépenses fiscales et même les paiements de transfert. En outre, il faut tenir compte des dépenses provinciales, en plus des dépenses fédérales et des dépenses fédérales provinciales. Dès que l'on envisage les dépenses de développement régional dans une perspective un peu plus vaste, les tendances passées ne sont pas d'une grande utilité pour prévoir les tendances futures.

La présente section examine huit options qui pourraient servir à l'affectation des ressources au développement régional. Il faut noter que chaque option peut être considérée à la fois comme un outil permettant de cerner les besoins en matière de développement de certains secteurs du pays et comme un mécanisme d'affectation des fonds au développement régional.

### 2.3.1 Affectation selon les ressources fiscales

#### i) Points d'impôt

La réduction de l'impôt fédéral pour assurer des «points» d'impôt aux provinces est devenue une méthode de transfert des ressources d'un palier de gouvernement à un autre. Le gouvernement fédéral a transféré aux provinces 13,5 points de pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers et un point de pourcentage de l'impôt sur le revenu des sociétés au titre des services de santé assurés et de l'enseignement postsecondaire en vertu des ententes de financement des programmes établis (FPE). Le transfert des points d'impôt est complété par des transferts au comptant, selon une forme de péréquation des paiements totaux en fonction du nombre d'habitants de chaque province.

Dans le cadre de trois grands programmes (FPE, Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et allocations à la jeunesse, maintenant disparues), le Québec a opté pour des transferts fiscaux plutôt que des transferts au comptant de la part du gouvernement fédéral. Des ententes ont été conclues pour garantir que la valeur de ces transferts fiscaux sera relevée s'ils sont inférieurs à la contribution fédérale que la province aurait reçue si elle n'avait pas exercé cette option de refus; d'autre part, tout dépassement des transferts fiscaux par rapport à la contribution fédérale est remboursé par la province.

Les points d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés varient selon les régions du pays, comme le montre le tableau 2.7 :



—On a négligé le rôle de la croissance urbaine dans le développement régional, compte tenu du rôle dynamique que les centres urbains jouent au niveau de la création d'emplois et de la croissance du secteur des services.

—Enfin, il faut préciser que les programmes visant exclusivement le développement régional ne représentent qu'une faible proportion des dépenses gouvernementales dans une région. Les autres dépenses engagées dans les domaines comme la défense, l'énergie, les achats gouvernementaux et les transports peuvent être aussi importantes, sinon plus, que les dépenses de développement régional pour des régions ou des sous-régions particulières.

## 2.3 Affectation des ressources et développement régional

Conformément à son mandat, le Groupe de travail a examiné divers mécanismes pour l'affectation des ressources gouvernementales au développement régional. Nous avons abordé cette question dans une perspective avant tout analytique, en reconnaissant toutefois qu'en fin de compte, elle est inextricablement liée à des choix de politique.

Cette partie du rapport présente un certain nombre de mécanismes qui peuvent être utilisés pour répartir les sommes consacrées au développement régional et les évalue à la lumière de l'expérience accumulée jusqu'à maintenant. On trouvera en annexe un examen des tendances passées en matière d'affectation des ressources fédérales au développement régional, l'expérience européenne dans ce domaine et les mécanismes d'affectation des ressources des provinces.

L'établissement d'un mécanisme ou d'une formule d'affectation a soulevé un intérêt considérable ces dernières années. Les arguments en faveur de l'adoption d'un tel mécanisme sont, du moins en surface, assez intéressants. Une formule établie permettrait de mettre de l'ordre dans le processus de répartition des fonds consacrés au développement régional et de le structurer, tout en donnant l'occasion aux autorités gouvernementales, aux deux paliers, de planifier leurs programmes de façon ordonnée et efficace. Une formule d'affectation basée sur une série de principes reconnus et acceptés permettrait peut-être de réduire les

Pour ce qui est des stimulants fiscaux, nous possédons très peu de données pour les évaluer. Il est toutefois évident que les mesures fiscales ne s'appliquent que dans la mesure où il existe un revenu imposable; par ailleurs, les petites entreprises qui se lancent en affaires ou qui entreprennent un projet d'agrandissement ont habituellement besoin d'une aide financière directe.

## 2.2.6 Observations et conclusions

On peut tirer un certain nombre de conclusions à la suite de l'examen des programmes et mécanismes particuliers en matière de développement régional.

—Compte tenu du fait que les structures et les conditions économiques des diverses régions et sous-régions varient énormément, il est particulièrement important de bien caractériser les régions pour les politiques et les programmes si nous voulons que ces mesures soient pertinentes et efficaces.

—En général, les conditions des régions et des sous-régions sont plus clairement prises en compte dans les programmes mixtes fédéraux-provinciaux que dans les programmes administrés par un seul palier de gouvernement.

—Le succès des programmes de développement régional est fonction du niveau de décentralisation, à la fois au palier fédéral et provincial, et de l'expérience des fonctionnaires en matière d'élaboration et de gestion de programmes.

—Le succès d'un programme ne peut être assuré que s'il est pratique et adaptable à l'échelle locale.

—Les programmes doivent être plus prévisibles et permanents; par le passé, les programmes ont été souvent modifiés, même si la plupart des efforts de développement ne donnent de résultats importants qu'après plusieurs années.

—Les programmes globaux multi-sectoriels ont plus de chances de résoudre les problèmes structurels de développement que les stimulants financiers à l'industrie.

—Les besoins d'infrastructure des années 1980 et 1990 sont plus étendus que ceux des années 1960 et 1970, et ils portent davantage sur les services, la formation et le développement de la technologie, ainsi que sur l'infrastructure physique associée au développement économique.

—La valeur des stimulants financiers à l'établissement est douteuse, et il vaudrait mieux établir



sance et une compréhension réelles des économies régionales.

De façon particulière, leur application par grands secteurs a permis d'axer les efforts de développement sur les possibilités et les contraintes correspondant aux caractéristiques structurelles des économies régionales.

Il importe toutefois de noter que les ECD et les EDER sont devenues des mécanismes de coopération intergouvernementale en matière de développement économique avec toutes les provinces. C'était peut-être inévitable, qu'il en résulte une attitude quelque peu schizophrénique face au développement régional, où l'on tentait de combiner le «développement économique de toutes les régions» et la réduction des disparités régionales au moyen d'une stratégie commune.

## 2.2.5 Aide financière à l'industrie

Au gouvernement fédéral, c'est le ministère du Commerce qui offrait les premiers stimulateurs financiers à l'établissement en 1960, au moyen d'un programme de «double amortissement» qui offrait un amortissement rapide aux entreprises qui acceptaient de s'établir dans l'un des 35 secteurs caractérisés par un excédent de main-d'œuvre au Canada et de fabriquer un produit nouveau pour la région. En 1963, on remplaçait le programme de «double amortissement» par une série de concessions fiscales accordées par l'Agence de développement régional du ministère de l'Industrie, et en 1965, on accordait des subventions en vertu de la Loi stimulant le développement de certaines régions. Depuis 1965, les zones désignées ont été étendues, les stimulateurs ont été augmentés et les critères d'admissibilité ont été élargis en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional, adoptée en 1969, et du Programme de développement industriel et régional qui lui a succédé en 1983, mais l'on n'a pas modifié la politique d'accorder des subventions aux industries qui veulent s'établir dans les régions où la croissance est lente. Le système de paliers adopté en 1983 en vertu du PDIR a créé certaines anomalies, mais il permet d'accorder davantage de stimulateurs financiers dans les régions moins développées. Leur efficacité est toutefois clairement limitée par le nombre d'entreprises qui sont en mesure d'en profiter.

On accordait à nouveau la préférence aux crédits d'impôt en 1975 par l'adoption du programme de Crédit d'impôt à l'investissement; on augmentait les crédits prévus pour les régions en 1977, et encore plus en 1980 avec l'introduction du Crédit d'impôt spécial à l'investissement. La

réforme du régime de crédits d'impôt à l'investissement présentée dans le budget de 1985 avait pour but d'axer cette mesure plus directement sur les régions affligées de grandes disparités. En outre, un régime de crédits d'impôt et de subventions visait le développement d'une sous région particulière du Canada, soit le Crédit d'impôt spécial à l'investissement au Cap Breton (CIICB) et l'Aide supplémentaire (AS). Le programme suscite beaucoup d'intérêt, mais on ne pourra en évaluer l'efficacité avant plusieurs années d'application.

En 1986, on présentait deux nouveaux genres de stimulateurs financiers à l'établissement: la prise en charge d'une partie de l'intérêt et une assurance prêt en vertu du Programme Entreprise Atlantique (PEA), et une augmentation des achats gouvernementaux dans les régions en vertu du Programme atlantique des perspectives d'achat (PAPA). Tout comme dans le cas du CIICB et de l'AS, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces programmes.

Les stimulateurs financiers à l'établissement reposent en général sur le principe qu'il existe suffisamment d'investissements «indécis» pour faire en sorte que l'aide gouvernementale influe sur le choix du lieu d'exploitation. En fait, les données connues indiquent que dans la majorité des cas, les entreprises choisissent leur emplacement en fonction d'autres facteurs économiques. Selon les quelques exemples de projets d'investissement majeurs qui ont été influencés par les stimulateurs financiers à l'égard du choix de l'emplacement, les subventions accordées étaient extrêmement élevées et les entreprises hésitaient à s'engager à s'établir dans les endroits retenus. Si le choix de l'emplacement n'est pas définitif, les données indiquent qu'on choisit de plus en plus en fonction de l'infrastructure commerciale locale, soit la présence de main-d'œuvre spécialisée, l'accès aux produits et aux technologies connexes, les services accessibles pour les employés, et les régimes locaux en matière d'impôt et de réglementation.

Selon les données, il semble également qu'une meilleure définition des stimulateurs financiers à l'établissement serait qu'il s'agit plutôt d'une aide financière aux entreprises en place pour divers besoins d'agrandissement et d'adaptation. Sur le plan des objectifs de développement régional, les plus importants clients sont les petites et moyennes entreprises, qui sont moins en mesure d'assumer seules les risques. Cette situation a d'importantes incidences sur la conception et l'exécution des programmes d'aide à l'entreprise, car ces sociétés sont moins en mesure de faire face aux coûts associés aux systèmes complexes d'admissibilité et d'approbation.



ententes auxiliaires pour la gestion des ressources dans les domaines de l'industrie forestière, de l'agriculture et de l'industrie minière, et elles sont en grande partie responsables du maintien de la compétitivité de grandes industries dans les régions rurales.

## 2.2.2 Aide à l'infrastructure

Au cours des années 1960, le gouvernement fédéral offrait une aide à l'infrastructure par l'entremise de l'Office d'expansion économique de la région atlantique, qui a dépensé 186 millions \$ entre 1965 et 1969 pour les routes, les installations de production et de transport d'électricité, et les réseaux d'eau et d'égout; une faible tranche (9 millions \$) a été affectée aux parcs industriels. Plus récemment, l'aide fédérale aux provinces au titre de l'infrastructure était accordée par l'entremise d'ententes fédérales-provinciales sur les routes, en vertu d'ententes auxiliaires conclues aux termes des ECD et des EDER, et au cours des années 1970,

par l'intermédiaire du Programme de contributions pour les équipements communautaires de la SCHL. Il faut être prudent lorsqu'on allie infrastructure et développement économique, mais il appert qu'au cours des années 1960 et 1970, on a fait de grands progrès au moyen de fonds restreints pour s'assurer que l'infrastructure économique des régions puisse appuyer et attirer les investissements privés. Ces investissements permettaient d'offrir un minimum de services pour appuyer le développement, mais leur rendement aurait peut-être été plus élevé s'ils avaient été plus étroitement liés à une évaluation des problèmes structurels de chaque région intéressée. Il est maintenant reconnu que les besoins d'infrastructure des années 1980 et 1990 sont plus complexes que ceux des années 1960 et 1970, compte tenu des incidences de la technologie sur les marchés et des exigences en matière de compétences de la main-d'œuvre. Cette évolution semble indiquer qu'une réévaluation exhaustive des besoins d'infrastructure pour le développement régional s'impose.

## 2.2.3 Pôles d'attraction

La formule des pôles d'attraction pour le développement a été adoptée pendant les années 1960 au Canada, et elle a donné lieu au programme des zones spéciales mis en œuvre par le MBER en 1969. Il s'agissait essentiellement d'appuyer l'infrastructure dans les zones désignées du Canada. Comme on mettait l'accent sur les grands centres urbains, il s'agissait d'un changement par

rapport aux programmes antérieurs qui visaient surtout les régions rurales. Il est prouvé que la croissance des centres urbains est très importante pour le développement, non seulement pour ce qui est de l'établissement d'une masse critique, d'un réseau d'entreprises et d'un bassin de main d'œuvre spécialisée, mais aussi du point de vue des avantages nécessaires pour attirer les investisseurs et les employés. Cette théorie soulève d'importantes questions en ce qui concerne la politique de développement régional; la croissance urbaine est excellente comme moyen de renforcer les régions faibles, particulièrement dans les secteurs de la petite entreprise et des services, ainsi que dans les entreprises de technologie de pointe qui ont besoin d'une main-d'œuvre spécialisée. Par ailleurs, le gouvernement fédéral et les provinces n'accordent pas la même importance au développement urbain dans le cadre de leur politique de développement régional.

## 2.2.4 Développement global

Le Fonds de développement économique rural (FODER), constitué en 1966 aux termes de la Loi ARDA, représentait la première tentative du Canada pour résoudre de façon globale les problèmes économiques des sous-régions. Ce principe a peut-être été appliqué plus intégralement dans le cadre du Plan d'ensemble de développement de l'Île-du-Prince-Édouard (1969-1984), qui a permis de réviser entièrement le système d'éducation, d'améliorer l'infrastructure de base, de modifier le système provincial municipal d'imposition et de dépenses, d'aider les industries primaires et de contribuer au développement des industries de la fabrication et de la transformation. Grâce à ces mesures, on a reconnu l'importance de la coordination des efforts du gouvernement fédéral et de la province à la suite d'une analyse et d'une planification mixtes qui portaient principalement sur les besoins particuliers de l'économie provinciale et sur l'application souple des projets financés dans divers secteurs clés. Sur le plan du développement, on estime en général que les ECD sont des formules très valables. De même, les EDER constituent des initiatives globales, mais elles n'offrent pas les mêmes possibilités pour ce qui est de canaliser les efforts compte tenu des priorités des régions. La popularité et le succès manifestes de ces programmes globaux peuvent être attribués en grande partie au fait qu'ils répondent aux besoins des régions en raison d'une planification décentralisée et d'une mise en œuvre fondée sur une connais-



tendance à correspondre à la répartition actuelle de l'activité économique au Canada.

## 2.2 Initiatives de développement : les instruments

Le Canada exécute depuis environ 25 ans des politiques et des programmes visant particulièrement le développement des régions et des sous-régions. À l'origine, au cours des années 1950, les gouvernements provinciaux étaient les seuls à s'occuper de développement économique dans leur territoire. Pendant les années 1960 et 1970, le gouvernement fédéral a participé de façon plus active au développement régional par l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes qui lui étaient propres et de programmes mixtes avec les provinces. Au début des années 1980, le gouvernement fédéral jouait un rôle moins actif, mais on assistait quelques années plus tard à un renouvellement des programmes fédéraux-provinciaux, particulièrement en vertu des Ententes de développement économique et régional (EDER). Les programmes canadiens de développement régional portaient notamment sur l'aide aux régions rurales, l'aide à l'infrastructure, les pôles d'attraction, le développement global et l'aide financière à l'industrie.

### 2.2.1 Aide aux régions rurales

Parmi les principaux programmes d'aide aux régions rurales, citons la Loi fédérale sur le rétablissement agricole des Prairies, adoptée pendant les années 1930 et toujours en vigueur aujourd'hui; la Loi fédérale sur l'utilisation des terrains marécageux des provinces Maritimes, qui date de la fin des années 1950; et la loi fédérale-provinciale sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles (ARDA) qu'on a intitulée plus tard la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole), adoptée en 1961. Ces programmes avaient été conçus spécialement pour résoudre les problèmes d'adaptation que posait l'évolution de l'économie agricole dans les régions rurales, et ils comprenaient un certain nombre de mesures sociales et économiques. Ces programmes n'ont pas donné lieu à une importante transformation des régions touchées, mais il est fort probable que les ressources restreintes consacrées ont contribué à l'amélioration de l'infrastructure sociale des collectivités rurales et ont aidé les particuliers à s'adapter aux circonstances nouvelles. Il faut également noter que depuis les années 1970, les Ententes-cadres de développement (ECD) et les EDER favorisent beaucoup les

paiements de transfert plutôt que de fonds de développement;

—dans les provinces de l'Atlantique, ces dépenses représentent environ 1,5 milliard \$ en transferts aux particuliers sous forme de prestations d'assurance-chômage et 1,9 milliard \$ en transferts aux provinces sous forme de paiements de péréquation. Aux fins de comparaison, en 1984-1985, les dépenses consacrées spécifiquement au développement régional dans toutes les provinces de l'Atlantique atteignaient 230 millions \$, soit à peu près 15 p. cent des prestations d'assurance-chômage;

—au Québec, les dépenses se répartissent comme suit: environ 3 milliards \$ en transferts aux particuliers sous forme de prestations d'assurance-chômage, 2,8 milliards \$ en transferts à la province sous forme de paiements de péréquation et environ 160 millions \$ en dépenses spécifiques—à la lumière de ces renseignements, les fonds consacrés au développement des régions les plus défavorisées ne représentent qu'une infime partie du budget de dépenses du gouvernement fédéral et ils sont très minimes si on les compare aux paiements de transfert visant à indemniser les régions moins bien nanties;

—comme tenu du niveau relativement faible des dépenses consacrées au développement, il n'est guère surprenant de constater que les efforts déployés par les gouvernements pour réduire les inégalités régionales n'ont pas eu les résultats escomptés.

Il faut aussi noter que les paiements de transfert sont enchâssés dans des crédits législatifs et des méthodes de financement pré-établies qui sont plutôt stables et prévisibles, et qu'ils sont généralement indexés sur le coût de la vie. Les dépenses spécifiques au titre du développement régional sont plutôt discrétionnaires et varient selon les circonstances fiscales et économiques. Evidemment, si toutes les dépenses que le gouvernement fédéral consacre au développement économique en vertu des divers programmes et politiques sectoriels étaient comptées, le déséquilibre entre les paiements de transfert et les dépenses de développement ne serait pas aussi prononcé. De plus, en les incluant ici, nous mettrions l'accent sur les efforts de développement consacrés à l'extérieur des régions traditionnellement les plus défavorisées puisque ces autres dépenses de développement économique (y compris les dépenses fiscales) ont

**Tableau 2.4**  
**Indices du potentiel fiscal**  
**1977-1978 et 1985-1986**  
**(Moyenne nationale = 100)**

	<b>1977-1978</b>				<b>1985-1986</b>			
	PR +				PR +			
	péréquation				péréquation			
	PR + tous				PR + tous			
	recettes				recettes			
Terre-Neuve	57	83	90	60	87	91	92	92
Ile-du-Prince-Edouard	57	85	97	61	87	93	92	92
Nouvelle-Ecosse	65	85	88	72	87	89	92	92
Nouveau-Brunswick	65	85	89	67	87	92	92	92
Québec	80	87	92	79	87	91	92	92
Ontario	95	89	88	98	92	90	92	92
Manitoba	80	88	91	81	88	90	92	92
Saskatchewan	104	101	102	105	99	100	92	92
Alberta	221	207	188	200	188	173	92	92
Colombie-Britannique	115	108	105	104	98	99	92	92

Source: Ministère du Trésor et de l'Economie de l'Ontario.

ment industriel et régional (PIDR). Il est évident que ces programmes sont rendus au point où ils s'adressent principalement à l'Ontario et au Québec et ils peuvent par conséquent être considérés comme des programmes de développement plus sensibles aux structures et aux besoins industriels de ces régions.

**Tableau 2.5**

**Certaines dépenses du gouvernement fédéral au titre du développement régional : ECD et EDER, certaines années, 1976-1985**  
**(en millions de dollars)**

	1976-1977				1981-1982				1984-1985			
Terre-Neuve	44,6	35,2	42,5	44,6	34,2	20,1	6,0	31,8	52,2	56,2	44,8	47,7
Ile-du-Prince-Edouard*	34,2	20,1	6,0	34,2	42,8	97,7	49,1	33,9	31,4	17,7	12,8	4,4
Nouvelle-Ecosse	31,8	52,2	56,2	34,2	47,7	49,1	33,9	31,4	17,7	12,8	4,4	3,5
Nouveau-Brunswick	34,2	47,7	44,8	34,2	47,7	49,1	33,9	31,4	17,7	12,8	4,4	3,5
Québec	42,8	97,7	49,1	33,9	31,4	17,7	12,8	4,4	3,5	23,9	1,8	0
Ontario	10,0	2,3	32,4	6,0	28,6	6,3	3,1	9,8	0	281,3	220,6	365,1
Manitoba	2,3	32,4	6,0	28,6	6,3	3,1	9,8	0	281,3	220,6	365,1	365,1
Saskatchewan	12,8	4,4	3,5	23,9	1,8	0	281,3	220,6	365,1	365,1	365,1	365,1
Alberta	4,4	3,5	23,9	1,8	0	281,3	220,6	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1
Colombie-Britannique	3,5	23,9	1,8	0	281,3	220,6	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1
Yukon et T.N.-O.	0	281,3	220,6	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1
Canada	220,6	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1	365,1

\* Dépenses en vertu du plan d'ensemble de développement. Le Canada et l'I.-P.-E. n'ont pas signé d'ECD.  
Remarque: Nous n'avons pas inclus les ententes spéciales au titre de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA) ni le Programme de développement économique des autochtones.  
Source: MEIR, Direction chargée de la gestion des EDER.

## 2.1.4 Conclusions

Au risque de trop généraliser, voici les conclusions que nous avons tirées de l'analyse des transferts et des dépenses consacrées au développement régional: les dépenses du gouvernement fédéral visant à diminuer les inégalités en matière de prospérité régionale prennent principalement la forme de

Sources: Rapports annuels du MEER/MEIR.  
Remarque: Les chiffres de l'exercice 1971-1972 comprennent les ressources engagées en vertu d'ententes sur les zones spéciales.

	1971-1972				1976-1977				1981-1982				1984-1985			
Terre-Neuve	656	1 440	1 912	3 846	1 174	1 944	2 143	3 155	21 523	9 372	7 500	7 914	17 125	11 326	7 055	20 589
Ile-du-Prince-Edouard	1 174	1 944	2 143	3 155	21 523	9 372	7 500	7 914	17 125	11 326	7 055	20 589	29 674	33 332	74 745	116 799
Québec	10 251	7 817	11 692	60 109	6 994	9 481	14 875	20 775	4 008	2 232	5 809	5 187	4 008	2 232	5 809	5 187
Saskatchewan	1 260	4 695	191	4 663	1 260	4 695	191	4 663	1 260	4 695	191	4 663	1 260	4 695	191	4 663
Colombie-Britannique	9 252	115	785	9 548	9 252	115	785	9 548	9 252	115	785	9 548	9 252	115	785	9 548
Yukon et T.N.-O.	—	—	307	103	—	—	307	103	—	—	307	103	—	—	307	103
Canada	101 917	81 754	127 014	252 688	101 917	81 754	127 014	252 688	101 917	81 754	127 014	252 688	101 917	81 754	127 014	252 688

**Tableau 2.6**  
**Dépenses dans le cadre du PSDR et du PIDR**  
**par province et territoire,**  
**certaines années financières, 1971-1985**  
**(en milliers de dollars)**



Tableau 2.3  
Prestations d'assurance-chômage par province et territoire, 1985

Prestations par habitant relatives à la moyenne nationale		Prestations par habitant (dollars courants)	
Terre-Neuve	955,2	236,8	
Ile-du-Prince-Edouard	842,5	208,9	
Nouvelle-Ecosse	518,7	128,6	
Nouveau-Brunswick	720,4	178,6	
Québec	481,8	119,5	
Ontario	281,4	69,8	
Manitoba	297,2	73,7	
Saskatchewan	252,9	62,7	
Alberta	356,7	88,4	
Colombie-Britannique	489,5	121,4	
Yukon et T.N.-O.	486,5	120,6	
Canada	403,3	100,0	

Source: Statistique Canada, 13-213, 11-003, 73-001.

Les arrangements fiscaux constituent la principale composante de ces transferts et comprennent les paiements pour les programmes établis et les paiements de péréquation. En 1985-1986, les arrangements fiscaux comptaient pour 14 milliards \$ ou 70 p. cent des transferts pécuniaires du gouvernement fédéral aux provinces. Aux termes de l'entente sur le financement des programmes établis, le gouvernement fédéral transfère de l'argent et des points d'impôts aux provinces afin de subventionner les soins de santé et l'enseignement postsecondaire.

La péréquation constitue un transfert sans condition établie en fonction du potentiel fiscal relatif d'une province, lequel est calculé selon une norme bien définie. La péréquation a pour objet d'assurer des revenus suffisants aux provinces pour leur permettre de dispenser des services gouvernementaux de qualité raisonnablement comparable à des taux d'imposition aussi raisonnablement comparables. A l'heure actuelle, Terre-Neuve, l'Ile-du-Prince-Edouard, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et le Manitoba reçoivent des paiements au titre de la péréquation. Pour 1985-1986, les paiements s'élèvent au total à 5,2 milliards \$.

La péréquation s'attaque directement aux conséquences des inégalités entre régions en ce qui concerne leur capacité à augmenter leur prospérité par rapport à la capacité des gouvernements provinciaux à produire des recettes. Voici la répar-

millions de dollars		Total	transferts.
Terre-Neuve	670,6		
Ile-du-Prince-Edouard	135,7		
Nouvelle-Ecosse	606,4		
Nouveau-Brunswick	612,8		
Québec	2 808,0		
Ontario	415,1		
Saskatchewan	—		
Alberta	—		
Colombie-Britannique	5 248,6		

### 2.1.3 Dépenses du gouvernement fédéral au titre du développement régional

On peut calculer de diverses façons les sommes que le gouvernement fédéral consacre au développement économique régional et personne ne s'entend sur une base de données commune. Nous avons choisi de nous limiter aux dépenses communément perçues comme des dépenses spécifiques - ment régionales tout en reconnaissant qu'il pourrait y en avoir d'autres.

Le tableau 2.5 énumère les dépenses relatives aux programmes créés en vertu d'ententes conclues entre le Canada et les provinces, notamment les Ententes-cadres de développement (ECD) et les Ententes de développement économique et régional (EDER). Ces dépenses consacrées au développement sont assez restreintes et sont principalement réparties entre les provinces à l'est de la Saskatchewan.

Par ailleurs, le tableau 2.6 dresse les dépenses relatives aux deux principaux programmes de stimulants financiers à l'industrie qui sont en vigueur depuis les années 1970, notamment le Programme de subventions au développement régional (PSDR) et le Programme de développe-

## 2. APPROCHES AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : PASSÉ ET PRÉSENT

Dans le présent chapitre, nous entendons d'abord passer en revue les programmes et les instruments de financement utilisés au Canada au cours des 25 dernières années pour promouvoir le développement régional et nous inspirer ensuite de cette expérience pour débattre les différentes façons d'affecter les ressources gouvernementales aux programmes de développement régional.

### 2.1 Financement du développement régional : transferts et dépenses consacrées au développement

Les dépenses que le gouvernement fédéral consacre au développement économique régional ne représentent qu'une partie des sommes affectées à la réduction des inégalités régionales au niveau du revenu et de la prospérité. À toutes fins pratiques, on peut faire une comparaison entre les dépenses consacrées au développement et les transferts fédéraux aux particuliers et aux provinces.

#### 2.1.1 Transferts du gouvernement fédéral aux particuliers

En 1984, les transferts du gouvernement fédéral aux particuliers se sont élevés à presque 37 milliards \$, comme en témoigne le tableau 2.1. Les allocations familiales, la sécurité de la vieillesse et les paiements au titre du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ) constituent des transferts universels, c'est-à-dire que l'on traite de façon égale tous les particuliers dans des circonstances semblables. Par conséquent, l'incidence de ces paiements varie d'une région à l'autre parce que ces régions ne comptent pas le même nombre d'enfants et de personnes âgées.

Les prestations d'assurance-chômage constituent le plus important paiement de transfert aux particuliers qui varie selon la conjoncture régionale. Le tableau 2.2 illustre bien l'énorme augmentation des fonds découlant de ces prestations et le tableau 2.3 donne une idée plus précise de l'importante différence dans l'incidence de ces transferts d'une région à l'autre. Le but de ces transferts est d'indemniser les régions qui ne sont pas capables de tirer des revenus suffisants de l'emploi. En d'autres termes, ces transferts redistribuent les revenus et n'ajoutent rien à l'efficacité économique. Or, l'efficacité économique régionale et nationale

serait meilleure s'il y avait plus d'efforts consacrés au développement et à la prospérité et moins de transferts et de dépendance.

Tableau 2.1

Principaux transferts fédéraux aux particuliers (en millions de dollars)

	1974	1984
Credit d'impôt pour enfants	0	1 300
Allocations familiales	1 769	2 393
Paiements au titre de la sécurité de la vieillesse	3 303	10 999
Versements au titre du RPC/RRQ	495	5 599
Prestations d'assurance-chômage	2 121	9 934
Allocations de formation	150	103
Divers	1 362	6 315
Total	9 200	36 643

Source: Statistique Canada, 13-213.

Tableau 2.2

Prestations d'assurance-chômage par province et territoire, certaines années, 1966 - 1985 (en millions de dollars courants)

	1966	1971	1976	1981	1985
Terre-Neuve	18	32	182	294	554
Ile-du-Prince-Édouard	3	5	32	53	107
Nouvelle-Écosse	16	39	153	237	457
Nouveau-Brunswick	16	35	181	284	518
Québec	94	278	1242	1817	3171
Ontario	82	318	918	1258	2551
Manitoba	12	43	70	137	318
Saskatchewan	9	26	52	95	258
Alberta	12	54	86	170	838
Colombie-Britannique	33	111	403	471	1416
Yukon et T.N.-O.	0*	0*	10	11	36
Canada	289	891	3332	4828	10227

\* Montants inférieurs à 0,5 million \$

Remarque: Les totaux ont été arrondis  
Source: Statistique Canada, 13-213, 73-001.

#### 2.1.2 Transferts du gouvernement fédéral aux provinces

En 1985-1986, les transferts pécuniaires fédéraux aux provinces ont totalisé environ 20 milliards \$. Et si on inclut les points d'impôts transférés aux provinces en vertu de l'entente sur le financement des programmes établis, le total grimpe à 26,5 milliards \$.



Canada, ce qui dénote la présence de problèmes de structure persistents et profondément enracinés. Il faudrait changer l'orientation des efforts et des attentes des gouvernements; —à la lumière de ces tendances, le développement régional devrait plutôt se faire par le biais de mesures visant à augmenter la capacité d'une région à prospérer, tout en mettant l'accent sur les régions dont l'assise économique a des faiblesses structurelles depuis longtemps.

Ce bref aperçu de la situation économique ne cherche pas à savoir comment les mesures gouvernementales de développement régional ont influé sur la courbe de la croissance régionale relative-ment à la réduction des disparités régionales. Dans la partie qui suit, nous examinons cet aspect en fonction des ressources consacrées au développement régional au Canada.

**Tableau 1.6**  
Transferts aux particuliers en  
pourcentage du revenu personnel,  
par province et territoire,  
certaines années, 1966-1984

	1966	1971	1976	1981	1984
Terre-Neuve	19,0	23,3	27,6	26,6	30,4
Ile-du-Prince-Edouard	17,9	20,2	22,6	22,4	26,4
Nouvelle-Ecosse	12,1	14,8	17,2	16,7	19,0
Nouveau-Brunswick	12,9	16,1	19,8	19,9	22,5
Québec	8,2	12,0	15,1	15,0	17,8
Ontario	6,7	10,2	9,8	11,6	14,3
Manitoba	9,0	11,4	11,8	12,2	14,3
Saskatchewan	8,8	12,8	12,1	13,6	17,7
Alberta	9,1	11,4	10,3	9,7	14,0
Colombie-Britannique	8,7	10,7	12,1	11,1	15,3
Yukon et T.N.-O.	3,8	6,3	9,1	8,5	12,3

Source: Statistique Canada, 13-213.

Un deuxième facteur dans l'évolution des disparités économiques régionales concerne la capacité d'une région à créer de l'emploi pour sa population active. En termes de croissance de l'emploi, le Canada a une fiche impressionnante depuis vingt ans. Pendant les années 1970 en particulier, toutes les régions ont grandement profité de la croissance de l'emploi, comme l'indique le tableau 1.7.

**Tableau 1.7**  
Croissance de l'emploi par province,  
certaines périodes  
(pourcentage)

	1966- 1971	1971- 1976	1976- 1981	1981- 1985
Terre-Neuve	9,8	16,3	14,0	-1,7
Ile-du-Prince-Edouard	5,7	13,5	11,9	8,5
Nouvelle-Ecosse	7,5	13,6	10,3	4,7
Nouveau-Brunswick	5,9	14,7	11,9	1,9
Québec	7,4	12,9	11,0	2,9
Ontario	14,7	17,0	14,5	5,5
Manitoba	8,0	12,1	8,5	4,1
Saskatchewan	2,1	13,2	12,4	6,4
Alberta	15,9	30,3	37,4	-2,5
Colombie-Britannique	21,9	22,4	24,4	-3,3
Canada	11,9	16,9	16,1	2,8

Source: Statistique Canada, 71-001.

Mais si on la compare avec la croissance constante de la population active, il est évident que la croissance de l'emploi n'a pas été suffisante pour

**Tableau 1.8**  
Taux de chômage par province et pour  
le Canada, certaines années, 1966-1985  
(pourcentage)

	1966	1971	1976	1981	1985
Terre-Neuve	5,7	8,4	13,3	13,9	21,3
Ile-du-Prince-Edouard	—	2,3	9,6	11,2	13,2
Nouvelle-Ecosse	4,7	6,9	9,5	10,2	13,8
Nouveau-Brunswick	5,3	6,0	11,0	11,5	15,2
Québec	4,1	7,3	8,7	10,3	11,8
Ontario	2,4	4,9	6,2	6,6	8,0
Manitoba	2,8	5,7	4,7	5,9	8,1
Saskatchewan	1,4	3,6	3,9	4,7	8,1
Alberta	2,5	5,6	4,0	3,8	10,1
Colombie-Britannique	4,6	7,2	8,6	6,7	14,2
Canada	3,3	6,2	7,1	7,5	10,5

Source: Statistique Canada, 71-001.

Nous pouvons tirer un certain nombre d'observations et de conclusions générales à la suite de cet aperçu des indicateurs et des tendances: —toutes les régions ont enregistré une croissance importante des sorties de produits et de l'emploi pendant les années 1970 mais cette croissance a ralenti de façon spectaculaire au cours des années 1980;

—pour ce qui est de "la réduction des écarts" entre les régions et la moyenne nationale, les inégalités au niveau du revenu gagné n'ont pas changé beaucoup;

—il y a une réduction des inégalités au niveau du revenu des particuliers mais cette baisse découle en grande partie des augmentations des transferts du gouvernement aux particuliers;

—l'augmentation générale des taux de chômage a gravement exacerbé le problème des disparités dans l'Est du Canada et elle soulève de nouvelles inquiétudes au niveau du développement régional dans l'Ouest;

—au cours des 20 dernières années, les disparités régionales ont été plus manifestes dans l'Est du

faire baisser le taux de chômage et que l'augmentation graduelle des taux de chômage a eu une incidence fort différente selon les régions. Comme l'indique le tableau 1.8, depuis le milieu des années 1960, le taux de chômage a augmenté de façon générale dans tout le pays, mais les augmentations étaient beaucoup plus prononcées dans l'Est du Canada et plus récemment en Alberta et en Colombie-Britannique.



**Tableau 1.3**  
Produit intérieur brut provincial  
aux prix du marché,  
par personne, par province et territoire,  
certaines années, 1966-1984,  
par rapport à la moyenne nationale  
(Canada = 100)

	1966	1971	1976	1981	1984
Terre-Neuve	52,1	56,2	53,6	52,0	59,5
Ile-du-Prince-Edouard	48,4	52,3	52,2	50,5	56,5
Nouvelle-Ecosse	63,0	67,9	66,0	61,3	69,0
Nouveau-Brunswick	61,3	63,7	63,8	63,1	65,1
Québec	88,9	88,1	86,0	85,7	85,7
Ontario	117,4	117,3	109,4	106,5	108,0
Manitoba	87,1	90,7	91,4	88,1	90,5
Saskatchewan	99,6	86,9	101,2	108,8	99,7
Alberta	109,3	110,8	137,1	146,0	147,1
Colombie-Britannique	109,2	106,8	108,6	109,4	100,1
Yukon et T.N.-O.	105,8	97,7	88,9	112,1	160,0

Sources: Statistique Canada, 13-213;  
Savoie, op. cit.

avant des provinces de l'Atlantique, mais elles demeurent au-dessous de la moyenne nationale. De telles statistiques mettent en évidence les gains extraordinaires qu'il faudrait réaliser pour réduire de façon considérable les disparités régionales. Dans le cas extrême de Terre-Neuve par exemple, il faudrait que le taux de croissance du produit intérieur brut provincial soit de quatre à cinq fois plus que la moyenne nationale pendant la prochaine décennie avant d'y correspondre. Il y a nettement un écart important entre les attentes attachées à la capacité des gouvernements à réduire les inégalités et les objectifs réalisables compte tenu des causes structurelles qui sont à la source de ces disparités.

Pour ce qui est du revenu personnel par habitant, ce qui comprend les transferts aux particuliers en plus du revenu gagné, le tableau 1.4 présente une image un peu différente.

Le tableau 1.4 atteste que:

—les transferts ont permis de réduire l'écart surtout dans les provinces de l'Atlantique, notamment à Terre-Neuve et à l'Ile-du-Prince-Edouard; mais la région demeure loin derrière la moyenne pour le reste du pays et toutes les autres régions, se chiffrant entre 67,3 p. cent pour Terre-Neuve et 81,1 p. cent pour la Nouvelle-Ecosse;

—le Québec et le Manitoba ont fait un peu de progrès tandis que la situation relative de la Saskatchewan a beaucoup changé.

**Tableau 1.4**  
Revenu personnel par habitant, par province et territoire, certaines années, 1966-1984,  
par rapport à la moyenne nationale  
(Canada = 100)

	1966	1971	1976	1981	1984
Terre-Neuve	59,9	63,8	68,1	64,9	67,3
Ile-du-Prince-Edouard	60,1	63,7	68,2	67,4	71,5
Nouvelle-Ecosse	74,8	77,5	78,4	77,9	81,1
Nouveau-Brunswick	68,9	72,3	75,3	71,3	74,4
Québec	89,2	88,7	93,2	93,3	93,6
Ontario	116,4	117,0	109,6	107,7	109,9
Manitoba	91,9	94,1	93,1	93,0	95,4
Saskatchewan	93,1	80,3	98,8	99,5	90,2
Alberta	100,1	99,0	102,4	110,2	106,7
Colombie-Britannique	111,6	109,0	108,8	101,7	102,5
Yukon et T.N.-O.	80,8	86,8	91,4	101,7	108,3

Sources: Statistique Canada, 13-201, 11-003;  
Savoie, op. cit.

Il est remarquable de constater le rôle important des prestations d'assurance-chômage qui ont augmenté rapidement dans toutes les provinces, dans l'accroissement du revenu des particuliers. Comme l'illustrent les tableaux 1.5 et 1.6 ci-dessous, non seulement les prestations d'assurance-chômage ont-elles augmenté considérablement, mais les transferts des gouvernements aux particuliers sont devenus l'une des principales sources de revenu pour les particuliers, notamment dans les provinces de l'Atlantique.

**Tableau 1.5**  
Prestations d'assurance-chômage par habitant, par province et territoire, certaines années, 1966-1985  
(Dollars courants)

	1966	1971	1976	1981	1985
Terre-Neuve	36,5	61,3	326,2	517,6	955,2
Ile-du-Prince-Edouard	27,5	44,6	271,2	430,9	842,5
Nouvelle-Ecosse	21,2	49,4	184,6	279,8	518,7
Nouveau-Brunswick	25,9	55,1	267,4	408,0	720,4
Québec	16,3	46,1	199,2	282,2	481,8
Ontario	11,8	41,3	111,1	145,9	281,4
Manitoba	12,5	43,5	68,5	133,5	297,2
Saskatchewan	9,4	28,1	56,5	98,1	252,9
Alberta	8,2	33,2	46,8	76,0	356,7
Colombie-Britannique	17,6	50,8	163,4	171,6	489,5
Yukon et T.N.-O.	—	—	153,8	159,4	486,5
Canada	14,7	41,3	144,9	198,3	403,3

Sources: Statistique Canada 13-213, 11-003, 73-001.

**Tableau 1.2**  
**Revenu gagné par habitant par province et**  
**territoire, certaines années 1966-1984, par rapport**  
**à la moyenne nationale (Canada = 100)**

	1966	1971	1976	1981	1984
Terre-Neuve	52,5	54,8	56,1	53,4	54,8
Ile-du-Prince-Edouard	53,6	57,0	60,2	59,0	61,6
Nouvelle-Ecosse	71,5	74,2	74,2	73,4	76,9
Nouveau-Brunswick	65,1	68,1	69,0	64,9	67,5
Québec	89,2	87,8	90,4	89,9	90,0
Ontario	118,3	119,2	112,5	110,6	113,7
Manitoba	91,0	93,7	93,9	92,9	95,5
Saskatchewan	92,3	78,7	99,5	98,9	86,9
Alberta	99,0	98,6	105,0	114,4	107,4
Colombie-Britannique	111,0	109,5	109,5	109,7	102,9
Yukon et T.N.-O.	85,1	91,9	94,7	105,3	112,0

Sources: Statistique Canada, 13-213;  
 Donald J. Savoie, *Regional Economic Development*,  
*Canada's Search for Solutions*,  
 University of Toronto Press, 1986.

Les observations suivantes sont à retenir:

- pour ce qui est de «la réduction des écarts», les provinces de l'Atlantique ont connu une modeste amélioration, notamment l'Ile-du-Prince-Edouard, mais très peu à Terre-Neuve;
- le Manitoba a connu une certaine amélioration, le Québec a vu très peu de changement et la situation de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique s'est détériorée;
- les provinces de l'Atlantique demeurent bien au-dessous de la moyenne nationale, se situant entre 54,8 p. cent pour Terre-Neuve et 76,9 p. cent pour la Nouvelle-Ecosse;
- les Territoires ont connu une amélioration spectaculaire, se situant au-dessus de la moyenne nationale avec la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario;
- en termes absolus, toutes les régions sont dans une meilleure situation.

Ces observations sont confirmées par les données sur le produit intérieur brut par personne entre 1966 et 1984, comme en témoigne le tableau 1.3.

Bref, il est évident que les provinces de l'Atlantique continuent d'avoir du retard sur le pays en ce qui concerne leur capacité d'augmenter leur prospérité. De plus, sur le plan économique, elles demeurent toujours plus faibles que toute autre région ou province. Le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan continuent d'être un pas en

création d'emploi; ils veulent plutôt avoir la possibilité de devenir autonomes.

- v) Jusqu'à présent, les mesures de développement régional ont été soit insuffisantes, soit inefficaces pour augmenter la capacité des régions défavorisées à accroître leur prospérité.

- vii) Les mesures de développement n'ont jamais été appliquées de façon uniforme, car les politiques nationales et sectorielles ont tendance à reposer sur les forces économiques des régions plus prospères. Cependant, à mesure que ces ressources sont menacées par la compétition internationale, les interventions en matière de politique industrielle viennent exacerber le problème.

- viii) Le développement d'une région est un projet de longue haleine; par contre, les mesures de développement ont souvent été ponctuelles et influencées par des changements fréquents en l'absence d'une politique de développement régional qui mise sur la spécialisation intrarégionale et interrégionale.

- ix) Ce caractère ponctuel des mesures favorise la concurrence entre les régions où les facteurs politiques et économiques comptent pour beaucoup.

- x) Les espoirs attachés à la capacité des gouvernements de réduire les inégalités régionales sont complètement étrangers à l'expérience et à la réalité économique.

Toutes ces questions sont traitées plus longuement dans les parties qui suivent. Nous commençons par un bref examen des tendances et des indicateurs économiques.

## 1.2 Aperçu des tendances et des indicateurs

Pour savoir si les disparités régionales ont sensiblement changé au cours des vingt dernières années, commençons par examiner les indicateurs qui reflètent approximativement la capacité d'une région à entraîner revenus et prospérité. Le tableau 1.2 fait état du revenu gagné (ou revenu courant) par habitant pour certaines années entre 1966 et 1984.



mesures ont été prises au titre du développement régional afin d'augmenter la capacité des régions à créer des emplois. Celles considérées comme des mesures de développement proprement dites visent les emplois créés grâce à des investissements commerciaux rentables dans le secteur privé ou encore à des investissements à long terme du secteur public dans diverses formes d'infrastructure d'appoint.

De plus, au cours des années 1970, les gouvernements ont consacré d'importantes sommes à des «programmes de création d'emplois à court terme», notamment «Canada au Travail». Comme ces ressources étaient généralement réparties en fonction du taux de chômage, les régions habituellement défavorisées en ont reçu une plus grande part.

Les composantes de la politique régionale figurent au tableau 1.1, où l'on voit bien que les programmes de développement régional comme tels ne constituent qu'une des mesures visant les disparités économiques régionales. De plus, ce tableau ne mentionne que les politiques qui s'adressent tout particulièrement aux disparités régionales et exclut toute la gamme de politiques nationales et sectorielles qui ont des répercussions régionales différenciées.

**Tableau 1.1**  
**Composantes de la politique régionale**

Objectifs	Mécanisme	Domaine de programme
<ul style="list-style-type: none"> <li>• prestation équitable des services de l'État</li> <li>• répartition équitable du revenu</li> <li>• niveaux d'emploi équitables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• transferts entre gouvernements</li> <li>• mesures visant à accélérer la croissance</li> <li>• transferts aux particuliers</li> <li>• mesures visant à accélérer la croissance</li> <li>• création d'emplois à court terme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• arrangements fiscaux</li> <li>• développement régional</li> <li>• sécurité sociale</li> <li>• développement régional</li> <li>• emploi</li> </ul>

Il est important de noter que le présent cadre d'évaluation illustre une façon traditionnelle de concevoir le développement régional au Canada, à savoir une comparaison entre la performance économique d'une province, utilisée comme entité économique, et la moyenne nationale. Il est clair

que cette façon de procéder met l'accent sur les disparités économiques régionales entre les provinces.

Une autre façon de procéder serait de considérer le développement régional comme le développement économique des régions, en s'intéressant moins aux disparités provinciales et plus aux efforts visant à maximiser la croissance de toutes les régions ou provinces en se fondant sur leurs points forts. Le Groupe de travail reconnaît que l'énoncé intergouvernemental de juin 1985 préconise cette démarche plus globale. Le présent rapport contient un certain nombre d'observations et de conclusions qui pourraient très bien s'appliquer à cette nouvelle politique globale de développement régional, plus particulièrement en ce qui concerne le rôle et l'incidence régionale des politiques nationales et sectorielles. Elles pourraient s'appliquer notamment aux difficultés économiques récentes des provinces de l'Ouest, qui découlent principalement de la conjoncture économique internationale. N'empêche que toute étude rétrospective des mesures de développement régional au Canada doit nécessairement se pencher sur la question des disparités économiques régionales puisque ces dernières ont été le point de convergence de la politique de développement régional depuis 20 ans.

**1.1.2 Préoccupations**

Avec ce cadre d'évaluation, il nous est possible de cerner plusieurs questions, préoccupations et perceptions qui se dégagent des discussions sur les politiques de développement régional et sur leur efficacité. La liste ci-après contient certaines préoccupations sur lesquelles le Groupe de travail s'est penché:

i) Malgré les efforts de développement régional, les inégalités régionales ne changent presque pas.

ii) Les gouvernements ont toujours essayé de réduire les disparités économiques régionales par des transferts fiscaux et des transferts aux particuliers; cependant, ces transferts s'attaquent aux symptômes et non aux causes.

iii) Les transferts fiscaux et ceux aux particuliers sont rendus tellement dispendieux qu'il ne faut plus s'attendre à des augmentations importantes à ce chapitre.

iv) Les bénéficiaires de ces transferts ne veulent pas accroître leur dépendance envers ces paiements ou envers les programmes de

## 1. DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : LE CONTEXTE

Les disparités régionales font partie intégrante de l'économie canadienne. Le défi que nous avons à relever est de comprendre le problème et d'y apporter des réponses efficaces afin d'en atténuer l'incidence. Dans cette section, nous brosserons un tableau qui permettra d'examiner en détail la question du développement régional au Canada en se penchant sur les grands objectifs de la politique de développement régional et en constatant le vaste éventail des questions s'y rapportant, puis de passer brièvement en revue les tendances et les indicateurs économiques.

### 1.1. Objectifs et préoccupations

La présente partie forme le cadre de ce qui suit en ce sens qu'elle examine les objectifs de la politique régionale ainsi que les principales préoccupations actuelles en matière de développement régional au Canada.

#### 1.1.1 Objectifs

La politique régionale reflète les aspects financiers et économiques du système fédéral canadien. Elle cherche à allier équité et prospérité. Ces objectifs généraux ont été poursuivis de deux principales façons :

- i) premièrement, par des mesures visant à assurer la prestation équitable de services de l'État comparables d'une région à l'autre;
- ii) deuxièmement, par des mesures visant à stimuler la croissance et à mieux répartir les revenus et les emplois parmi les régions.

En ce qui concerne les services gouvernementaux, on a surtout recours aux arrangements fiscaux affectés au financement des programmes établis (pour la santé et l'enseignement postsecondaire) ainsi qu'à la péréquation lorsque l'objectif est d'assurer des services gouvernementaux de valeur comparable à des taux d'imposition comparables. Il s'agit là de systèmes de grande envergure qui ont déjà fait leurs preuves et nous sommes tous d'accord que ces systèmes, financés par le gouvernement du Canada, permettent en grande partie d'assurer la répartition équitable des services d'une région à l'autre.

Bien que le développement économique vise essentiellement à encourager la croissance et le développement dans toutes les régions, la réduction

des disparités régionales a toujours été la principale raison d'être des mesures de développement régional d'être des mesures de développement régional. L'Expansion économique régionale (MEER). On a toujours cité les écarts entre les niveaux de revenu dans les régions et la moyenne nationale comme étant le plus important indicateur des disparités économiques régionales. La recherche d'un moyen de répartir plus équitablement les revenus parmi les régions a pris deux formes : la programmation régionale et les transferts aux particuliers. Dans la mesure où les écarts de revenus courants ou revenus gagnés sont reconnus comme la source du problème, une série de mesures ont été prises au chapitre du « développement régional » afin d'augmenter la capacité d'une région de devenir plus prospère.

Les écarts entre les niveaux de revenu gagné entre les régions reflètent en partie les écarts entre les taux de chômage. Le recours à l'assurance-chômage et à d'autres régimes de sécurité du revenu fait que les paiements de transfert aux particuliers comptent pour une part bien plus grande dans le processus de « péréquation » que les mesures de développement régional visant à augmenter la prospérité. En effet, une évaluation objective de la situation nous amène à conclure que les transferts aux particuliers constituent maintenant le principal moyen de réduire les disparités régionales au chapitre du revenu.

La différence entre les taux de chômage en région et la moyenne nationale constitue un autre important indicateur des disparités économiques régionales. On ne peut nier que le faible taux de croissance et la récession que nous connaissons depuis quelques années ont entraîné de fortes augmentations du taux de chômage, plus particulièrement dans les régions habituellement plus défavorisées, ainsi qu'une augmentation prononcée du taux de chômage dans l'Ouest, notamment en Colombie-Britannique et en Alberta. Maintenant, les écarts du taux de chômage entre les régions sont considérés comme un problème aussi urgent à régler, sinon plus, que les écarts sur le plan des revenus.

Les mesures visant à créer ou à sauvegarder des emplois dans certaines régions ne se limitent nullement aux régions habituellement plus défavorisées. Au contraire, le processus d'adaptation du centre du Canada a suscité une plus grande inquiétude à l'égard des répercussions de la politique industrielle sur l'emploi. Cependant, une série de





Le Groupe de travail chargé de l'évaluation du développement régional a été mis sur pied par les ministres fédéral et provinciaux chargés du développement régional à la réunion du 4 juin 1986 à Belleville, en Ontario. L'objectif du Groupe de travail était de «définir les méthodes et les mesures qui se sont avérées efficaces pour la réalisation des objectifs de développement régional dans le passé, et celles qui pourraient l'être pendant la prochaine décennie». Le mandat du Groupe de travail, établi par les ministres, est énoncé à l'annexe 1.

Nous sommes partis des principes de développement économique régional acceptés par les ministres dans l'énoncé intergouvernemental de juin 1985. Notre objectif est de favoriser la collaboration entre les gouvernements afin d'assurer le respect de ces principes.

La première partie de nos travaux nous a permis de faire une étude rétrospective du développement régional tel qu'il est pratiqué au Canada. Un rapport provisoire a été présenté aux ministres réunis à Ottawa le 29 octobre 1986. On y retrouvait un certain nombre d'observations et de conclusions sur les conditions essentielles du succès aux étapes de la conception et de l'application des politiques et des programmes axés sur le développement régional.

Les ministres ont convenu que la deuxième phase des travaux du Groupe de travail devrait porter sur l'orientation de la politique de développement régional au cours de la prochaine décennie, et notamment sur les éléments suivants:

- i) les programmes de développement régional qui conviendraient le mieux à la conjoncture économique qui se dessine pour l'avenir;
- ii) les relations entre les négociations commerciales canado-américaines et les politiques et programmes de développement régional;
- iii) l'affectation des ressources au développement régional;
- iv) les mécanismes permettant d'harmoniser les politiques et programmes nationaux aux besoins en matière de développement régional;
- v) les modalités institutionnelles appropriées pour le développement régional.

Le deuxième rapport a été présenté aux ministres lors de leur réunion à Whitehorse, le 28 mai 1987. Le rapport était de nature prospective et se fondait sur la conclusion générale suivante du rapport provisoire: «Le développement régional devrait plutôt se faire par le biais de mesures visant à augmenter la capacité d'une région à prospérer tout en mettant l'accent sur les régions dont l'assise économique a des faiblesses structurelles depuis longtemps».

Dans le deuxième rapport, nous nous sommes donc intéressés surtout aux orientations en matière de politique et de programme qui présentent une importance particulière pour l'accroissement de la prospérité et de l'autosuffisance, et qui concernent le développement structurel des régions moins avantagées.



ix) toute politique efficace de développement régional doit mettre l'accent sur des mesures qui encouragent la souplesse et l'adaptabilité des économies régionales.

Compte tenu de l'analyse de l'expérience passée et des tendances futures, le Groupe de travail a déterminé un certain nombre d'orientations générales dont devrait s'inspirer la politique de développement régional au cours de la prochaine décennie. Le Groupe de travail est d'avis qu'il faut adopter une approche plus globale à l'égard du développement régional et des stratégies régionales. Voici quels devraient en être les principaux éléments qui visent cinq grands domaines:

i) réaménagement du système des paiements de transfert, de façon à favoriser l'emploi productif, appuyé par des mesures de sécurité du revenu;

ii) réorientation des systèmes d'éducation et de formation, qui représenteront une composante clé des investissements publics au titre du développement économique régional;

iii) diffusion des innovations et des progrès technologiques comme conditions préalables à l'amélioration structurelle des régions moins favorisées;

iv) stimulation de l'esprit d'entreprise et de la petite entreprise pour favoriser la croissance de l'emploi et de la prospérité;

v) intégration de la spécialisation urbaine aux stratégies régionales de développement.

Pour ce qui est des politiques nationales et du développement régional, le Groupe de travail a examiné cette question du point de vue des institutions gouvernementales et a tiré les conclusions suivantes:

i) la collaboration fédérale-provinciale ou territoriale au chapitre de la planification et de la conception des programmes peut se révéler un mécanisme efficace pour concilier les politiques nationales et les objectifs de développement régional;

ii) la meilleure façon de tenir compte des objectifs de développement régional dans les politiques et programmes sectoriels est d'intégrer leurs objectifs au processus collectif de prise des décisions et d'établissement des priorités au niveau ministériel;

iii) la façon la plus efficace d'appliquer les politiques et les programmes sectoriels en fonction des besoins des diverses régions consiste à déléguer le plus de pouvoirs possible aux gestionnaires régionaux et de prévoir une certaine souplesse dans la conception des programmes;

iv) l'efficacité des politiques et des programmes gouvernementaux dans les régions sera accrue par des consultations préalables avec les groupes visés par les initiatives;

v) si le gouvernement veut renforcer la structure économique des régions moins favorisées, il devra jouer un rôle plus actif, collaborer davantage avec le secteur privé, investir les ressources nécessaires et être disposé à innover et à expérimenter en ce qui concerne la conception des politiques et des programmes.

Dans l'ensemble, le rapport se fonde implicitement sur le principe selon lequel le développement régional et le fédéralisme économique sont deux éléments très présents dans la réalité canadienne. Le programme du développement régional est très vaste et se prête donc mal aux limites restreintes de l'activité gouvernementale; en outre, un programme prospectif se doit d'être vaste pour mieux miser sur les facteurs les plus importants qui favoriseront l'égalité et la prospérité.

NOTA: Le présent rapport a été terminé en mai 1987. Il convient de lire le chapitre 3.2, «Répercussions de la libéralisation des échanges commerciaux canado-américains sur le développement régional», à la lumière des éléments de l'Accord du libre-échange entre le Canada et les États-Unis annoncé le 4 octobre 1987.

Le 4 juin 1986, les ministres fédéral et provin-

ciaux chargés du développement économique régional ont convenu de constituer un Groupe de travail qui aurait pour mandat «de définir les méthodes et les mesures qui se sont avérées efficaces pour la réalisation des objectifs de développement régional dans le passé, et celles qui pourraient l'être pendant la prochaine décennie».

Le travail du Groupe de travail chargé de l'évaluation du développement régional s'est effectué en deux temps. Dans un premier temps, le Groupe de travail a procédé à une évaluation rétrospective des efforts déployés dans le cadre des programmes de développement régional au cours des vingt dernières années. Il a présenté un rapport provisoire aux ministres, le 29 octobre 1986. Dans un deuxième temps, le Groupe de travail a tenté de déterminer quelle devrait être l'orientation des efforts de développement régional au cours de la prochaine décennie. Il a présenté son rapport final aux ministres le 28 mai 1987. La fusion du rapport provisoire et du rapport final a donné le présent rapport.

De son analyse rétrospective du développement régional au Canada et de l'expérience acquise, le Groupe de travail a tiré les conclusions suivantes:

i) Au cours des 25 dernières années, les ressources consacrées exclusivement au développement régional ont été plutôt modestes et représentaient moins de trois p. cent des dépenses fédérales totales. Des dépenses plus élevées auraient pu entraîner des résultats sensiblement supérieurs.

ii) Les activités de développement régional des années 1970 ont été efficaces et valables, compte tenu de l'importance des ressources affectées à cette fin. La principale raison de ce succès tient au fait que la plupart des fonds dépensés ont été affectés à des programmes conçus en vue de répondre aux besoins particuliers des régions visées.

iii) Les opinions négatives fréquemment exprimées à l'égard des programmes de développement régional sont en grande partie attribuables aux attentes qu'ils suscitent. Les résultats doivent être évalués à la lumière des ressources utilisées pour les atteindre compte tenu de l'ampleur du problème.

iv) La souplesse est un élément essentiel au développement régional. Il importe de noter que les programmes nationaux qui préconisent le statu quo contribuent par le fait même à accroître les disparités régionales.

À la suite de son examen de l'environnement économique de la prochaine décennie, le Groupe de travail a tiré les conclusions suivantes:

i) dans l'ensemble, le secteur des richesses naturelles représentera un facteur qui contribuera de moins en moins au revenu gagné et à l'emploi dans les différentes régions du Canada;

ii) pour ce qui est de la compétitivité à l'échelle internationale, le facteur le plus important sera l'application des progrès technologiques aux produits et aux procédés;

iii) la tendance la plus répandue en ce qui concerne la structure de la production et de l'emploi est l'émergence d'un secteur des services dynamique et en pleine expansion et d'une petite entreprise vigoureuse;

iv) la stimulation de la petite entreprise et de l'esprit d'entreprise représente le fondement le plus prometteur pour le développement du marché dans toutes les régions du Canada;

v) une transformation permanente de la structure du revenu et de l'emploi, des secteurs ruraux vers les secteurs urbains, est une conséquence inévitable du changement économique;

vi) au Canada, la compétitivité et l'avantage comparatif des régions seront de plus en plus étroitement liés à la concurrence économique et à la spécialisation des grands centres urbains;

vii) les obstacles traditionnels à une décentralisation accrue de l'activité économique (c'est-à-dire la taille du marché, les coûts de transport) seront moins déterminants pour l'avenir des industries basées sur les connaissances, mais en l'absence d'efforts concertés pour stimuler la croissance des centres urbains dans les régions, les conséquences des changements structurels pour le marché contribueront probablement à accroître les disparités régionales au Canada;

viii) les progrès technologiques auront pour effet d'intensifier le rythme de l'évolution de l'économie, qui sera renforcé par les mouvements du commerce et de l'investissement;



<b>Tableau 3.1</b>	Dépenses de la Défense nationale par province (1983-1984) .....	22
--------------------	---	----

<b>Tableau 3.2</b>	Evolution des dépenses fédérales dans le secteur agro-alimentaire .....	23
--------------------	---	----

<b>Tableau 3.3</b>	Dépenses fédérales dans le secteur agro-alimentaire .....	23
--------------------	---	----

<b>Tableau 3.4</b>	Expansion industrielle régionale, subventions et contributions par région, 1984 .....	23
--------------------	---	----

<b>Tableau 3.5</b>	Enquêtes américaines pour déterminer s'il y avait lieu d'imposer des droits compensateurs sur les exportations canadiennes, 1980-1986 .....	26
--------------------	---	----

# TABLEAUX

<b>Tableau 1.1</b>	Composantes de la politique régionale .....	2
<b>Tableau 1.2</b>	Revenu gagné par habitant par province et territoire, certaines années, 1966-1984, par rapport à la moyenne nationale .....	3
<b>Tableau 1.3</b>	Produit intérieur brut provincial aux prix du marché, par personne, par province et territoire, certaines années, 1966-1984, par rapport à la moyenne nationale .....	4
<b>Tableau 1.4</b>	Revenu personnel par habitant, par province et territoire, certaines années, 1966-1984, par rapport à la moyenne nationale ..	4
<b>Tableau 1.5</b>	Prestations d'assurance-chômage par habitant, par province et territoire, certaines années, 1966-1985 .....	4
<b>Tableau 1.6</b>	Transferts aux particuliers en pourcentage du revenu personnel, par province et territoire, certaines années, 1966-1984 .....	5
<b>Tableau 1.7</b>	Croissance de l'emploi par province, certaines périodes .....	5
<b>Tableau 1.8</b>	Taux de chômage par province et pour le Canada, certaines années, 1966-1985 .....	5
<b>Tableau 2.1</b>	Principaux transferts fédéraux aux particuliers .....	7
<b>Tableau 2.2</b>	Prestations d'assurance-chômage par province et territoire, certaines années, 1966-1985 .....	7
<b>Tableau 2.3</b>	Prestations d'assurance-chômage par province et territoire, 1985 .....	8
<b>Tableau 2.4</b>	Indices du potentiel fiscal, 1977-1978 et 1985-1986 .....	9
<b>Tableau 2.5</b>	Certaines dépenses du gouvernement fédéral au titre du développement régional: ECD et EDER, certaines années, 1976-1985 .....	9
<b>Tableau 2.6</b>	Dépenses dans le cadre du PSDR et du PDIR par province et territoire, certains exercices financiers, 1971-1985 .....	9
<b>Tableau 2.7</b>	Points d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers et sur le revenu des sociétés, 1986-1987 .....	15
<b>Tableau 2.8</b>	Affectation des fonds entre les provinces selon la formule de péréquation .....	16
<b>Tableau 2.9</b>	Indicateurs économiques .....	16
<b>Tableau 2.10</b>	Tendances historiques de l'affectation des fonds au développement régional .....	17





4.3 Nouvelle orientation des politiques et des programmes .....	40
4.3.1 Paiements de transfert et stimulants ..	40
4.3.2 Éducation et formation .....	41
4.3.3 Innovation et technologie .....	42
4.3.4 Développement de l'esprit d'entreprise et de la petite entreprise ..	44
4.3.5 Croissance urbaine et développement régional .....	45
5. Conclusions .....	47
5.1 Situation actuelle .....	47
5.2 L'avenir .....	47
1. Mandat .....	51
2. Membres du Groupe de travail .....	53
3. Tendances de l'affectation des ressources par le passé .....	55

## Annexes



17	2.3.3 Affectation selon les tendances historiques .....
18	2.3.4 Affectation selon les régions .....
18	2.3.5 Affectation selon des besoins particuliers .....
19	2.3.6 Contraintes .....
19	2.3.7 Expérience européenne .....
19	2.3.8 Conclusions .....
21	<b>3. Développement régional dans le contexte de la politique nationale .....</b>
21	3.1 Rapport entre le développement régional et les politiques et programmes nationaux .....
22	3.1.1 Dépenses gouvernementales générales .....
24	3.1.2 Politiques commerciales et tarifaires .....
24	3.1.3 Formation .....
24	3.1.4 Transports .....
25	3.1.5 Conclusions .....
25	3.2 Répercussions de la libéralisation des échanges commerciaux canado-américains sur le développement régional .....
25	3.2.1 L'expérience jusqu'à maintenant .....
25	3.2.2 Les répercussions sur le développement régional .....
28	3.3 Politiques nationales et développement régional : le rôle des institutions gouvernementales .....
33	<b>4. Nouvelles orientations .....</b>
33	4.1 La conjoncture économique au cours de la prochaine décennie .....
33	4.1.1 La conjoncture générale .....
36	4.1.2 Les perspectives provinciales .....
37	4.1.3 Récapitulation : le développement régional l'adaptation au changement .....
38	4.2 L'expérience des autres pays .....
38	4.2.1 Evolution structurelle et restrictions financières .....
38	4.2.2 Nouvelle orientation de la politique régionale .....
39	4.2.3 Observations .....

# TABLe DES MATIÈRES

Sommaire .....	ix
Avant-propos .....	xi
<b>1. Développement régional : le contexte .....</b>	<b>1</b>
1.1 Objectifs et préoccupations .....	1
1.1.1 Objectifs .....	1
1.1.2 Préoccupations .....	2
1.2 Aperçu des tendances et des indicateurs .....	3
<b>2. Approches au développement régional : passé et présent .....</b>	<b>7</b>
2.1 Financement du développement régional : transferts et dépenses consacrées au développement .....	7
2.1.1 Transferts du gouvernement fédéral aux particuliers .....	7
2.1.2 Transferts du gouvernement fédéral aux provinces .....	7
2.1.3 Dépenses du gouvernement fédéral au titre du développement régional .....	8
2.1.4 Conclusions .....	9
2.2 Initiatives de développement : les instruments .....	10
2.2.1 Aide aux régions rurales .....	10
2.2.2 Aide à l'infrastructure .....	11
2.2.3 Pôles d'attraction .....	11
2.2.4 Développement global .....	11
2.2.5 Aide financière à l'industrie .....	12
2.2.6 Observations et conclusions .....	13
2.3 Affectation des ressources et développement régional .....	13
2.3.1 Affectation selon les ressources fiscales .....	14
2.3.2 Affectation selon les besoins économiques .....	16



Les reproductions des armoiries provinciales sont tirées de la  
collection des Archives publiques du Canada.

Rapport du Groupe de travail  
fédéral-provincial chargé de l'évaluation  
du développement régional

Mai 1987







Conférence annuelle  
des premiers ministres  
Toronto, Ontario  
les 26 et 27 novembre 1987



Rapport du Groupe de travail  
fédéral-provincial chargé de  
l'évaluation du développement régional

